

UNIVERSIDAD ESAN
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DERECHO CORPORATIVO



Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título Profesional de Abogada

Informe sobre el Expediente N° 2985-2017-OEFA/DFSAI/PAS

Autora

Estefanía Beatriz Meza Mayta

Código de la alumna:

14100004

Asesor:

Carlos González Palacios

Lima, 2021

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carlos González Palacios', is positioned above a horizontal line.

Carlos GONZALEZ PALACIOS
Av. Grau 685 Barranco
DNI 41735267

RESUMEN

El presente informe nace con el objetivo de adentrarnos en la vinculación del Derecho Ambiental y el Derecho Administrativo Sancionador, teniendo como punto central al Instrumento de Gestión Ambiental en el sector industria. Para esto, se ha llevado a cabo una investigación y análisis de la exigibilidad de cumplir con las obligaciones ambientales dispuestas en la norma, siendo la obligación más relevante el contar con un Instrumento de Gestión Ambiental como requisito previo a iniciar actividades productivas. La relevancia de este trabajo radica en brindar al lector un acercamiento al tratamiento normativo, doctrinario y jurisprudencial de una de las obligaciones más importantes del Derecho Ambiental, tanto desde la perspectiva del administrado como de la perspectiva de la Administración. Desde el punto de vista del administrado, este Informe no solo permite conocer los inicios y el posterior desarrollo del Derecho Ambiental en nuestro país, sino que también permite conocer la principal obligación ambiental que debe ser cumplida y de esta forma evitar las contingencias frente a un incumplimiento. Desde el punto de vista de la Administración, este Informe permite establecer y desarrollar criterios y posturas con base normativa y doctrinaria que deben ser consideradas frente al inicio y desarrollo de un Procedimiento Administrativo Sancionador. Así pues, espacios como el presente Informe de investigación generan no solo un desarrollo en el conocimiento jurídico, sino también permiten que las empresas puedan tomar sus decisiones corporativas considerando las obligaciones ambientales exigibles a sus actividades productivas y de esta forma evitar contingencias tales como imposición multas o medidas correctivas.

PALABRAS CLAVES

Instrumento de Gestión Ambiental, impacto ambiental, evaluación ambiental, procedimiento administrativo sancionador, infracción administrativa.

ABSTRACT

The purpose of this report is to explore the link between Environmental Law and Administrative Sanctioning Law, having as a central point the Environmental Management Instrument in the industrial sector. For this purpose, an investigation and analysis of the enforceability of complying with the environmental obligations set forth in the law has been carried out, being the most relevant obligation to have an

Environmental Management Instrument as a prerequisite to start productive activities. The relevance of this work lies in providing the reader with an approach to the normative, doctrinal and jurisprudential treatment of one of the most important obligations of Environmental Law, both from the perspective of the administered party and from the perspective of the Administration. From the point of view of the administered party, this Report not only allows to know the beginnings and subsequent development of Environmental Law in our country, but also allows to know the main environmental obligation that must be complied with and thus avoid contingencies in case of non-compliance. From the point of view of the Administration, this Report allows to establish and develop criteria and positions with a normative and doctrinal basis that must be considered when initiating and developing an Administrative Sanctioning Procedure. Thus, spaces such as this research report generate not only a development in legal knowledge, but also allow companies to make their corporate decisions considering the environmental obligations required to their productive activities and thus avoid contingencies such as imposition of fines or corrective measures.

KEY WORDS

Environmental Management Instrument, environmental impact, environmental evaluation, administrative sanctioning procedure, administrative infraction.

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
ÍNDICE	3
I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DEL DERECHO SOBRE LA QUE VERSE EL EXPEDIENTE APROBADO	6
2.1 DERECHO AMBIENTAL.....	6
2.2 DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	6
III. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL EXPEDIENTE.....	6
IV. HECHOS O ANTECEDENTES RELATIVOS A LA(S) CONTROVERSIA(S) IDENTIFICADA(S) EN EL EXPEDIENTE	8
4.1 HECHOS SUCEDIDOS DURANTE LA ETAPA DE SUPERVISIÓN.....	8
4.2 HECHOS SUCEDIDOS DURANTE LA PRIMERA INSTANCIA	10
4.3 HECHOS SUCEDIDOS DURANTE LA SEGUNDA INSTANCIA	15
V. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS. 17	
5.1 DETERMINAR SI LA OBLIGACIÓN DE CONTAR CON UN INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL PREVENTIVO DEBIDAMENTE APROBADO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE ES EXIGIBLE.....	17
5.2 DETERMINAR SI SE DEBE DECLARAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL ADMINISTRADO, IMPONER UNA MULTA Y UNA MEDIDA ADMINISTRATIVA POR LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA DE REALIZAR ACTIVIDADES PRODUCTIVAS SIN CONTAR CON UN INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL DEBIDAMENTE APROBADO POR LA AUTORIDAD.....	18
VI. MARCO TEÓRICO Y ANÁLISIS SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS.....	18
6.1 DERECHO AMBIENTAL.....	18
6.2 DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	39
VII. TOMA DE POSICIÓN PERSONAL FUNDAMENTADA SOBRE CADA UNO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS, PRECISANDO LAS FUENTES EN LAS QUE SE SUSTENTA SU POSICIÓN	60
7.1 DETERMINAR SI LA OBLIGACIÓN DE CONTAR CON UN INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL PREVENTIVO DEBIDAMENTE APROBADO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE ES EXIGIBLE	60
7.2 DETERMINAR SI SE DEBE DECLARAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL ADMINISTRADO, IMPONER UNA MULTA Y UNA MEDIDA ADMINISTRATIVA POR LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA DE REALIZAR ACTIVIDADES PRODUCTIVAS SIN CONTAR CON UN	

INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL DEBIDAMENTE APROBADO POR LA AUTORIDAD.	76
VIII. VALORACIÓN JURÍDICA PERSONAL FUNDAMENTADA SOBRE LA FORMA EN LA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE RESOLVIÓ LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS EN EL EXPEDIENTE	83
8.1 RESOLUCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA	83
8.2 RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA	87
IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	89
X. REFERENCIAS	91
10.1 DOCTRINA	91
10.2 JURISPRUDENCIA	93
10.3 NORMAS CITADAS	94

I. INTRODUCCIÓN

Mediante el presente Informe se lleva a cabo el análisis jurídico del Expediente N° 2985-2017-OEFA/DFSAI/PAS seguido bajo la jurisdicción y leyes de la República del Perú y de competencia de un Tribunal de derecho administrativo que es el Organismo de Evaluación y Fiscalización ambiental – OEFA. Este Expediente contiene el desarrollo de un Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado contra el administrado Ladrillera Nacional S.A. y presenta como principal cuestión jurídica el poder definir si corresponde o no declarar la responsabilidad administrativa de Ladrillera Nacional S.A. por haber desarrollado actividades productivas sin contar previamente con un Instrumento de Gestión Ambiental debidamente aprobado.

Para la absolución de tal cuestionamiento, a lo largo del Informe se hace una investigación, análisis y desarrollo del marco jurídico normativo, doctrinal, jurisprudencial y de principios de la mencionada obligación administrativa, en el sector industria. Este desarrollo conllevó a un importante acercamiento a la denominada Adecuación Ambiental, conocida como aquel mecanismo legal que permite regularizar una conducta antijurídica, en otras palabras, permite que aquellos titulares de proyectos de inversión que dispusieron dar inicio a sus actividades productivas (que generan impactos negativos significativos contra el medio ambiente) sin contar previamente con un Instrumento de Gestión Ambiental, puedan contar con un plazo y forma para regularizar esta conducta antijurídica mediante la elaboración y presentación de un Instrumento de Gestión Ambiental correctivo.

No obstante, la definición sobre si corresponde aplicar la mencionada Adecuación Ambiental al presente caso en concreto, depende de los supuestos que han venido siendo regulados en la norma. Evidentemente, estos supuestos dependen de cómo el marco normativo ambiental en el sector industria ha venido siendo desarrollado, toda vez que, para el entendimiento de estos mencionados supuestos se debe tener en cuenta que existen actividades que requieren adecuarse a la normativa ambiental ya que se han iniciado incluso antes de la emisión de las normativas que exigen contar con un Instrumento de Gestión Ambiental; asimismo, se debe tener en cuenta que existen actividades que requieren adecuarse ya que en su momento la obligación de contar con un Instrumento de Gestión Ambiental no les era exigible.

Es a razón de toda esta gama compleja de situaciones, es que surge el interés de conocer cómo se ha venido analizando jurídicamente el cumplimiento de la obligación ambiental objeto de análisis y cómo se ha venido aplicando la Adecuación Ambiental en el sector industria, ya que, a lo largo del tiempo, el marco normativo del sector mencionado ha venido evolucionando y tomando importancia en el Derecho Ambiental nacional.

De esta forma, bajo una interpretación sistemática de normativa vigente, de la doctrina desarrollada por juristas nacionales como internacionales, de la jurisprudencia emitida a lo largo de los últimos años y de la aplicación de principios generales del derecho y del procedimiento administrativo sancionador, se busca en el presente Informe determinar si a Ladrillera Nacional S.A. le resulta aplicable la Adecuación Ambiental, o por el contrario, corresponde que se declare la responsabilidad administrativa por haber incumplido con la obligación ambiental que le era exigible.

II. IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DEL DERECHO SOBRE LA QUE VERSE EL EXPEDIENTE APROBADO.

En el presente apartado se identificará las áreas del Derecho sobre los cuáles versa el Expediente N° 2985-2017-OEFA/DFSAI/PAS (en adelante, “Expediente N° 2985-2017”):

2.1 DERECHO AMBIENTAL

A lo largo del presente informe se analizarán los siguientes temas: Instrumentos de Gestión Ambiental, Adecuación Ambiental, Normativa ambiental en el sector industria.

2.2 DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A lo largo del presente informe se analizarán los siguientes temas: Funciones de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, “OEFA”), Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador, Principios generales del Derecho, sanciones y medidas administrativas.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL EXPEDIENTE.

A continuación, se describirán las razones por las cuales el Expediente N° 2985-2017 fue elegido para elaborar el presente Informe:

Primero, es importante destacar que el objeto del presente Informe radica en analizar todo lo concerniente a la obligación de contar con un Instrumento de Gestión Ambiental, la cual es exigible para todos administrados que a razón de sus actividades generan un impacto significativo negativo contra el medio ambiente y sus componentes. Esta obligación es considerada la más relevante y trascendental en el ordenamiento jurídico nacional, ya que justamente su objetivo es la garantía y protección del medio ambiente y sus componentes, que son los bienes jurídicos tutelados. Así pues, dada su relevancia se ha dispuesto la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental con la finalidad de poder regular el marco normativo para la identificación, elaboración, presentación y aprobación de los Instrumentos de Gestión Ambiental, así como sus respectivos plazos, formas y competencias. Por lo previamente mencionado, el Expediente N° 2985-2017 permite que se lleve a cabo una revisión y análisis de esta importante obligación ambiental.

Segundo, la obligación de contar con un Instrumento de Gestión Ambiental es transversal a todos los sectores. Uno de los sectores más relevantes y que ha tenido mayor desarrollo en los últimos años es el sector de Industria Manufacturera, el cual engloba una diversidad de rubros tales como alimentos, molienda, cemento, curtiembre, pesca, ladrillos, entre otros. A razón de esta diversidad de actividades es que el marco normativo aplicable desde la arista ambiental también ha ido evolucionando, razón por la cual es de vital importancia el poder identificarla y analizarla. Por lo previamente mencionado, el Expediente N° 2985-2017 permite que se lleve a cabo una revisión y análisis de este marco normativo aplicable para el sector industria, teniendo como punto focal la obligación de contar con un Instrumento de Gestión Ambiental.

Tercero, el Derecho Ambiental tiene como finalidad garantizar un equilibrio entre lo económico, social y ambiental. Para lograr ello, es necesario que los titulares de las actividades productivas no solo conozcan cuáles son las obligaciones ambientales que le son exigibles, sino que también puedan cumplirlas. Naturalmente, existen supuestos en los que no se logra el cumplimiento de estas obligaciones ambientales, razón por la cual se ha dispuesto de un mecanismo legal denominado “Adecuación Ambiental” que permite y promueve que los administrados progresivamente cumplan con sus obligaciones ambientales sin pretender sancionarlos, que es el incentivo para que los administrados adecúen sus actividades. De esta forma, la

Adecuación Ambiental otorga los medios para lograr la finalidad última del Derecho Ambiental. Ese sentido, el Expediente N° 2985-2017 es el correcto escenario para llevar a cabo una revisión y análisis para una correcta aplicación de la Adecuación Ambiental, conforme a los supuestos de hechos regulados, así como sus formas y plazos.

El pronunciamiento del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, a través de la Resolución No. 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM con Expediente N° 2985-2017, permite brindar una clara pauta para la aplicación de la Adecuación Ambiental en el sector industria respecto de la obligación de contar con un Instrumento de Gestión Ambiental. Pauta que era de urgente necesidad pues, los pronunciamientos previos respecto de esta materia vulneraban abiertamente el principio de legalidad, pues la autoridad administrativa disponía imponer un marco normativo no vigente a la fecha, generando que el administrado se encuentre en una situación de incertidumbre constante, aunado al desconocimiento de no saber con exactitud qué obligaciones le son exigibles y cuáles no lo son. Es por ello que, mediante el presente Expediente N° 2985-2017 se determinó un antes y después en la correcta aplicación de la Adecuación Ambiental en el sector industria, que es de vital importancia conocer.

Finalmente, para poder absolver los cuestionamos jurídicos del Expediente N° 2985-2017, no solo es necesario conocer el marco normativo vigente, sino que también exige analizar y aplicar la doctrina desarrollada por juristas nacionales como internacionales, aunado a la revisión de los criterios adoptados en la jurisprudencia emitida a lo largo de los últimos años y la necesaria aplicación de principios generales del derecho y del procedimiento administrativo sancionador.

IV. HECHOS O ANTECEDENTES RELATIVOS A LA(S) CONTROVERSIA(S) IDENTIFICADA(S) EN EL EXPEDIENTE.

El Expediente N° 2985-2017 cuenta con tres etapas que a continuación se detallarán:

4.1 HECHOS SUCEDIDOS DURANTE LA ETAPA DE SUPERVISIÓN.

Ladrillera Nacional S.A. (en adelante, “LADRILLERA”) es titular de una Planta Industrial dedicada a la fabricación de ladrillos que se encuentra ubicada en Av. Las Torres s/n Lote 22, distrito de Lurigancho Chosica, provincia y departamento de Lima. La fabricación de ladrillos es considerada una actividad productiva que pertenece al sector denominado Industria Manufacturera ya que se encuentra comprendida en

la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (en adelante, “CIIU”) de las Actividades Económicas de las Naciones Unidas con el código 2693: “Fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractarias para uso estructural”, Tercera Revisión. Actualmente, con la Cuarta Revisión el código se ha modificado a la Sección C – Clase 2392: “Fabricación de materiales de construcción de arcilla”.

Así pues, con fecha 16 de agosto de 2017, la Dirección de Supervisión del OEFA realizó una Supervisión Especial en la Planta Industrial de titularidad de LADRILLERA. Las observaciones fueron recogidas en el Acta de Supervisión S/N de fecha 16 de agosto de 2017 (véase folio 17 del Expediente de Supervisión N° 286-2017-DS-IND) y, posteriormente analizadas mediante el Informe de Supervisión N° 725-2017-OEFA/DS-IND (en adelante, “Informe de Supervisión”) de fecha 07 de noviembre de 2017 (véase folio 47 del Expediente de Supervisión N° 286-2017-DS-IND).

En dicho Informe de Supervisión, la Dirección de Supervisión concluyó que LADRILLERA habría incurrido en presuntos incumplimientos de obligaciones fiscalizables (véase folio 48 al 54 del Expediente de Supervisión N° 286-2017-DS-IND), lo que ameritaba el inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionador por los siguientes presuntos incumplimientos:

- **Presunto incumplimiento N° 01: El administrado desarrollaría actividades de fabricación de ladrillos, sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la Autoridad Competente.** La Dirección de Supervisión había advertido que la Planta Industrial de titularidad de LADRILLERA no contaba con Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante, “IGA”) debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente del sector, que en el presente caso es el Ministerio de la Producción (en adelante, “PRODUCE”) pese a haber iniciado actividades desde el 16 de junio de 1999. El no contar con un IGA impide poder identificar y evaluar los posibles impactos ambientales que las actividades productivas de la Planta Industrial de titularidad de LADRILLERA generan. Asimismo, impide que se implementen medidas de control, como muestreo o análisis del agua, aire, suelo; y, medidas de mitigación adecuadas frente a dichos impactos. De esta forma, el no contar con IGA genera que se desconozca el riesgo potencial de afectación a la salud de las personas que colindan alrededor de la planta industrial.

- **Presunto incumplimiento N° 02: El administrado no habría presentado a la autoridad competente la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2016 ni el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2017, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.** De la documentación que obra en el OEFA y del requerimiento de información realizado por el OEFA a LADRILLERA durante la supervisión, el administrado manifestó que dichos documentos recién serían presentados en el año 2018. Este hecho impide conocer de forma documental la cantidad de residuos que son generados en la Planta Industrial, así como la estimación de los residuos a generar en los mencionados periodos; asimismo, impide conocer las acciones con respecto a la minimización, reaprovechamiento, segregación y almacenamiento de los residuos sólidos que se generan en la Planta Industrial.

Cabe señalar que, con fecha 08 de setiembre de 2017, mediante Registro N° 0014262-2017, LADRILLERA presentó ante PRODUCE un IGA del tipo correctivo que era la Declaración de Adecuación Ambiental (en adelante, “DAA”) de la Planta Industrial. Esto hecho fue puesto en conocimiento del OEFA mediante escrito con Registro N° 2017-E01-66530 con fecha 11 de setiembre de 2017.

4.2 HECHOS SUCEDIDOS DURANTE LA PRIMERA INSTANCIA.

El 22 de enero de 2018, la Subdirección de Fiscalización de Actividades Productivas de la Dirección de Fiscalización (en adelante, “SFAP”) notificó a LADRILLERA con la Resolución Subdirectoral N° 0030-2018-OEFA/DFAI/SFAP (en adelante, “RSD N° 0030-2018”) con fecha 16 de enero de 2018 (véase folio 11 del Expediente N° 2985-2017-OEFA/DFSAI-PAS), mediante la cual dio inicio a un Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, “PAS”) contra LADRILLERA imputando a título de cargo la siguiente presunta infracción: *“El administrado realizó actividades industriales en la Planta Lurigancha – Chosica sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental, aprobado por la Autoridad Competente”*. Asimismo, declara que no corresponde iniciar PAS contra LADRILLERA respecto del otro hallazgo: *“El administrado no habría presentado a la autoridad competente la declaración de manejo de residuos sólidos del año 2016 ni el plan de manejo de residuos sólidos del año 2017, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Ley general de residuos sólidos.”*

La declaración del no inicio de PAS por el segundo hallazgo se dio a razón de que para la SFAP, en el marco del principio de razonabilidad, no corresponde analizar el mencionado hallazgo de forma independiente a la conducta referida a realizar actividades sin contar con IGA, debiendo tomarse en cuenta el primer hallazgo a efectos de determinar la comisión de la conducta infractora y, de ser el caso, tomar en cuenta el segundo hallazgo como un factor agravante al momento de determinar la sanción a imponerse.

Posteriormente, con fecha 18 de febrero de 2018, mediante Registro N° 15732 (véase folio 17 del Expediente N° 2985-2017-OEFA/DFSAI-PAS), LADRILLERA presentó sus descargos contra la RSD N° 0030-2018, señalando lo siguiente:

- a) Al momento de realizar la imputación de cargos y determinar el inicio del PAS en contra de LADRILLERA, la SFAP no consideró el plazo de Adecuación Ambiental dispuesto por la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, que aprobó el Reglamento de Gestión Ambiental del para la Industria Manufacturera y Comercio Interno (en adelante, “RGAIMCI”), el cual establece que se cuenta con un plazo máximo de tres años contabilizado desde la entrada en vigencia del RGAIMCI, es decir, hasta el 09 de setiembre de 2018, para la presentación del IGA correctivo correspondiente. En ese sentido, LADRILLERA se encuentra dentro del plazo de Adecuación Ambiental establecido en la mencionada disposición, por lo que no corresponde el inicio de un PAS y, corresponde el archivo del mismo.
- b) OEFA debe tener en cuenta que, si bien LADRILLERA manifestó que iniciaron actividades sin contar previamente con un IGA aprobado, con fecha 08 de setiembre de 2017 presentaron ante PRODUCE la solicitud de evaluación de la DAA de su Planta de Producción, para que se evaluado y, de corresponder, obtener su certificación ambiental. Cabe señalar que, finalmente PRODUCE encausó la DAA en otro IGA correctivo que es el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante “PAMA”).
- c) LADRILLERA señala reconocer expresamente las obligaciones y normas ambientales a las que se encuentra obligada, siendo una de ellas el contar con un IGA aprobado por la autoridad competente. Por lo tanto, con dicho reconocimiento LADRILLERA solicita que en el supuesto negado que la Autoridad Instructora concluya continuar con el PAS, le corresponderá la

aplicación del artículo 13 de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, el cual regula la reducción de la multa por reconocimiento de responsabilidad.

Luego, con fecha 30 de julio de 2018, la SFAP notificó la Carta N° 2294-2018-OEFA/DFAI, de fecha 25 de julio de 2018, mediante la cual remitió el Informe Final de Instrucción N° 390-2018-OEFA/DFAI/SFAP de fecha 24 de julio de 2018, y su respectivo Informe Técnico N° 524-2018-OEFA/DFAI/SSAG de fecha 28 de agosto de 2018 (véase folio 124 del Expediente N° 2985-2017-OEFA/DFSAI-PAS), que recomendaron declarar la existencia de responsabilidad de LADRILLERA y la imposición de una medida correctiva, por las siguientes razones:

- a) El plazo máximo de tres años para la presentación del IGA correctivo en el marco de la Adecuación Ambiental solo es aplicable para las actividades en curso a la entrada de vigencia del Decreto Supremo N° 19-97-ITINCI que aprobó el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera (en adelante, “RPADAIM”) y para las actividades que han sido priorizadas por normas que contengan obligaciones de Adecuación Ambiental. Estos supuestos no resultan aplicables a LADRILLERA ya que conforme con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (en adelante, “SUNAT”) LADRILLERA inicio actividades el 16 de junio de 1999, es decir, cuando ya se encontraba vigente el RPADAIM, por lo que le correspondía contar con un IGA de tipo preventivo; adicionalmente, su actividad no había sido priorizada.

Por tanto, la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI excluye a aquellas actividades que en su oportunidad debieron tramitar su IGA de tipo preventivo (Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental) por tratarse de actividades "nuevas", que iniciaron actividades dentro de la vigencia del RPADAIM; y, excluye a aquellos titulares de actividades industriales que requerían un IGA correctivo pero su actividad no había sido priorizada.

- b) El supuesto reconocimiento de responsabilidad administrativa de LADRILLERA ha sido desnaturalizado ya que LADRILLERA también ha

formulado descargos al presente PAS pese a haber reconocido su responsabilidad administrativa.

- c) En el marco del principio de retroactividad benigna, corresponde aplicar el rango de sanción monetaria dispuesto por la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones Administrativas y Sanciones relacionadas con los IGA aplicables a los administrados que se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA, ya que es mucho más favorable para LADRILLERA en comparación con el rango de sanción monetaria dispuesto por la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los IGA y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas. Por lo cual, se propuso la imposición de una multa ascendente a 12.02 UIT vigentes a la fecha de pago, en el marco de lo dispuesto por la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD.

La medida correctiva propuesta consiste en que LADRILLERA deberá proceder con el cese de las actividades desarrolladas en su Planta Industrial hasta la aprobación del IGA correspondiente ante la autoridad competente, en un plazo no mayor de noventa días hábiles contado desde el día siguiente de notificación de la Resolución Directoral que concluya el PAS.

Asimismo, LADRILLERA deberá comunicar a PRODUCE el cierre de la Planta Industrial al PRODUCE, luego, deberá enviar a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, “DFAI”) del OEFA una copia de dicha comunicación en un plazo no mayor de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva. De no cumplir con la medida correctiva, la medida será ejecutada por la Dirección de Supervisión, a cuenta, cargo y responsabilidad de LADRILLERA.

El 20 de agosto de 2018, LADRILLERA presentó descargos contra el IFI N° 390-2018 mediante el Registro N° 70003 (véase folio 137 del Expediente N° 2985-2017-OEFA/DFSAI-PAS), advirtiendo una vez más lo siguiente:

- a) Al momento de realizar la imputación de cargos y determinar el inicio del PAS en contra de LADRILLERA, la SFAP no consideró el plazo de Adecuación Ambiental establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI, el cual establece que se cuenta con un plazo máximo de tres años a

partir de la entrada en vigencia del mencionado Reglamento para presentar el IGA correctivo, es decir, hasta el 09 de setiembre de 2018. En ese sentido, LADRILLERA se encuentra dentro del plazo de Adecuación Ambiental establecido en la mencionada disposición, por lo que no corresponde el inicio de un PAS y corresponde el archivo del mismo.

- b) LADRILLERA presentó ante PRODUCE la solicitud de evaluación de la DAA el mismo que fue encausado en un PAMA. Al respecto añadió que, la aprobación del IGA está pendiente por la falta de aprobación del Certificado de Compatibilidad de Uso que debe ser emitido por la Municipalidad Distrital de Lurigancho de la provincia de Chosica.
- c) LADRILLERA señala reconocer expresamente las obligaciones y normas ambientales a las que se encuentra obligada, siendo una de ellas el contar con un IGA aprobado por la autoridad competente. Por lo tanto, con dicho reconocimiento, LADRILLERA solicita que en el supuesto negado que la Autoridad Instructora concluya continuar con el PAS, le corresponderá una reducción de multa.

Con fecha 12 de octubre de 2018, se notificó la Resolución Directoral N° 2261-2018-OEFA-DFAI, de fecha 28 de setiembre de 2018 (en adelante, la “R.D. N° 2261-2018”), mediante la cual la DFAI declaró la responsabilidad de LADRILLERA por realizar actividades industriales en la Planta Lurigancho – Chosica sin contar con un IGA aprobado por la Autoridad competente (véase folio 185 del Expediente N° 2985-2017-OEFA/DFSAI-PAS). Asimismo, impuso una multa de 12.24 UIT y una medida correctiva que consistía en que LADRILLERA deberá proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Industrial hasta la aprobación del IGA correspondiente, en un plazo no mayor de noventa días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación de la R.D. N° 2261-2018. Asimismo, LADRILLERA deberá enviar a la DFAI una copia del cargo de comunicación del cierre de la Planta Industrial a PRODUCE, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva. De no cumplir con la medida correctiva, la medida será ejecutada por la Dirección de Supervisión, a cuenta, cargo y responsabilidad de LADRILLERA. La Resolución Directoral se sustentó en los siguientes argumentos:

- a) La DFAI indicó que, la obligación de contar con un IGA aprobado para el desarrollo de actividades industriales manufactureras se estableció en el artículo 10 del RPADAIM, el cual señala que las actividades nuevas deben contar con Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental aprobada, previo al inicio de sus actividades. En ese sentido, ya que LADRILLERA inició actividades el 16 de junio de 1999, debió cumplir con la obligación ambiental de contar con una Declaración de Impacto Ambiental o un Estudio de Impacto Ambiental como requisito previo al inicio de sus actividades industriales en la Planta Industrial. Por ende, no resulta aplicable a LADRILLERA la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI que establece un periodo de adecuación de tres años.
- b) LADRILLERA ha formulado sus descargos alegando que se encuentra dentro del plazo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI y que corresponde el archivo definitivo del presente PAS, con lo cual es evidente que no está reconociendo su responsabilidad por la comisión del hecho imputado y las consecuencias que ocasiona; en tal sentido estaría desnaturalizando la figura del reconocimiento de responsabilidad administrativa y no resulta aplicable la reducción de la multa en el presente caso.
- c) La presentación de la solicitud de evaluación de la DAA ante PRODUCE a fin de obtener su certificación ambiental, no desvirtúa el hecho imputado, en tanto que, a la fecha de emisión de la R.D. N° 2261-2018, LADRILLERA no cuenta con IGA aprobado, conforme se verificó en la base de Estudios Aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria de PRODUCE.

Con dicho pronunciamiento, culminó la Primera Instancia del presente PAS.

4.3 HECHOS SUCEDIDOS DURANTE LA SEGUNDA INSTANCIA.

El 05 de noviembre de 2018, LADRILLERA interpuso Recurso de Apelación contra la R.D. N° 2261-2018 mediante Registro N° 089970 (véase folio 198 del Expediente N° 2985-2017-OEFA/DFSAI-PAS), solicitando se revoque la mencionada Resolución Directoral y se declare el archivo definitivo del PAS, argumentando lo siguiente:

- a) Las actividades en curso son todas aquellas actividades que se realizan sin contar con IGA a la fecha de entrada en vigencia del RGAIMCI, por lo cual, en el marco de la Adecuación Ambiental dispuesta en la Cuarta Disposición Complementaria

Final de dicho Reglamento, LADRILLERA cuenta con un plazo máximo de tres años para la presentación del IGA correspondiente. Por tanto, el referido IGA no debió ser exigido por la Dirección de Supervisión durante el año 2017, puesto que la imputación no era sancionable. En ese sentido, la interpretación que hace la DFAI de la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI, tiene un carácter restrictivo, pues la norma no excluye a ningún titular de actividades productivas que se encuentre en condición irregular. Por tanto, la imputación y sanción por ausencia de IGA constituye una actuación abusiva que vulnera los principios de legalidad, congruencia y razonabilidad del procedimiento administrativo.

- b) Respecto de la medida administrativa, el OEFA no ha cumplido con valorar debidamente las actuaciones y medios probatorios observados y expuestos por su representada, puesto que impone de forma lesiva una medida correctiva sin contemplar determinados parámetros y hechos puntuales, tales como no haber acreditado la responsabilidad del administrado en la comisión de la infracción.

El 25 de febrero de 2019, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, el “TFA”) notificó la Resolución No. 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, de fecha 28 de junio de 2018 (véase folio 219 del Expediente N° 2985-2017-OEFA/DFSAI-PAS), mediante la cual revoca la R.D. N° 2261-2018 y, en consecuencia, declarada archivar el PAS, quedando agotada la vía administrativa. Sus razones fueron las siguientes:

- a) La infracción de no realizar actividades industriales sin contar con un IGA es una infracción de tipo permanente, por lo que se entiende que persiste en el tiempo. Frente a este tipo de infracción resulta aplicable la norma actualmente vigente, siendo tal norma el RGAIMCI.
- b) Respecto de dicha norma, la voluntad de legislador fue establecer un periodo de adecuación para aquellas actividades productivas que se encontraban en curso a la entrada de vigencia del RGAIMCI, otorgando un plazo de tres años para presentar el IGA correctivo. Esto aplicable a todos los titulares que estuviesen sujetos al cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, de Estándares de Calidad Ambiental, aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturales similar, que no cuenten con PAMA o un DAP.

- c) Dentro del alcance del concepto de aprovechamiento de los recursos naturales, se puede inferir que los proyectos de inversión del sector industria manufacturera se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la precitada norma. En ese sentido, toda vez que LADRILLERA pertenece al sector industria manufacturera y no contaba con un IGA preventivo a la entrada de vigencia del RGAIMCI, le resulta aplicable la Adecuación Ambiental. Por lo tanto, cuenta con tres años para presentar su IGA correctivo.

V. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS.

En el presente apartado se identificarán los principales problemas jurídicos del Expediente N° 2985-2017:

5.1 DETERMINAR SI LA OBLIGACIÓN DE CONTAR CON UN INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL PREVENTIVO DEBIDAMENTE APROBADO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE ES EXIGIBLE.

Este problema jurídico se sustenta en el análisis que se llevará a cabo para poder determinar si a LADRILLERA le es exigible la obligación de contar con un IGA de tipo preventivo en atención a las actividades productivas que está ejecutando en su Planta Industrial, las cuales consisten en la fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractarias para uso estructural.

De serle exigible la obligación de contar con un IGA, corresponderá analizar qué tipo IGA debe haber sido elaborado por LADRILLERA en atención a las actividades que realiza, así como la revisión de la forma y plazo de presentación del mismo ante la Autoridad Ambiental competente. En ese análisis, se evaluará el punto focal del Expediente el cual consiste en averiguar si corresponde aplicar la Adecuación Ambiental al caso materia de estudio, conforme a una adecuada interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y los principios del Procedimiento Administrativo Sancionador y los principios del Derecho.

5.2 DETERMINAR SI SE DEBE DECLARAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL ADMINISTRADO, IMPONER UNA MULTA Y UNA MEDIDA ADMINISTRATIVA POR LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA DE REALIZAR ACTIVIDADES PRODUCTIVAS SIN CONTAR CON UN INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL DEBIDAMENTE APROBADO POR LA AUTORIDAD.

El problema jurídico se sustenta en el análisis que se llevará a cabo para poder determinar si el OEFA debe declarar la responsabilidad administrativa de LADRILLERA por haber configurado una infracción administrativa generada por un incumplimiento a una obligación regulada en la normativa ambiental vigente del sector industrial.

De encontrarnos frente a una infracción administrativa, corresponderá analizar frente a qué tipo de infracción nos encontramos, cuál es el marco normativo aplicable al mismo a fin de poder determinar si corresponde que el OEFA declare la responsabilidad administrativa de LADRILLERA.

Asimismo, se realizará un análisis para poder determinar si la multa de 12.24 UIT y la medida administrativa de paralizar las actividades productivas hasta obtener la aprobación de IGA impuesta por la DFAI en primera instancia, fue una acción correcta en el marco de la normativa vigente. Esto en contraposición del pronunciamiento del TFA en segunda instancia, el cual dispuso el archivo del PAS y la revocación de la R.D. N° 2261-2018. Adicionalmente, si se cumple con todos los requisitos dispuestos por la norma para la imposición de una medida administrativa.

VI. MARCO TEÓRICO Y ANÁLISIS SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS.

En el presente apartado se procederá a analizar el marco teórico de los principales problemas jurídicos tanto desde la arista del derecho ambiental como del derecho administrativo.

6.1 DERECHO AMBIENTAL

A continuación, se desarrollará las bases teóricas y conceptuales desde la arista ambiental para llevar a cabo el análisis del presente Expediente N° 2985-2017.

6.1.1 Derecho Fundamental: Derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida

Conforme con nuestra Constitución Política del Perú de 1993, el “medio ambiente” es un bien jurídico tutelado y garantizado para todos, siendo reconocido como un derecho fundamental de toda persona mediante el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política que señala lo siguiente: “*Toda persona tiene derecho (...) a la paz, la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida*”.

Al respecto, Verna señala que el reconocimiento de este derecho proviene del reconocimiento y entendimiento de la vinculación vital que existe entre los seres humanos y su medio ambiente, ya que todos, incluyendo a los demás seres vivos, somos componentes de un sistema ambiental e interactuamos permanentemente con él. Es por ello que, en cierta medida, nuestra calidad de vida, salud, bienestar y hasta la funcionalidad de los sistemas sociales, culturales y económicos dependiente de este equilibrio ecosistémico.¹

Bajo ese entendimiento, Lopez y Ferro señalan que, la razón principal para la constitucionalización de este derecho se debe al deber y objetivo del Estado de controlar todas aquellas conductas que pueden perjudicar y afectar el equilibrio ecosistémico, es decir, al ambiente, así como poder fomentar e imputar todas aquellas acciones que permitan un aprovechamiento sustentable, preservación y conservación de los recursos naturales, permitiendo así su continuidad y que la vida, el bienestar actual y futuro de los habitantes no se vea afectado².

Igualmente, el Tribunal Constitucional Peruano ha brindado un contenido a este derecho constitucional desde dos aspectos:³ (i) el Derecho a disfrutar del ambiente en el que sus componentes y elementos se desarrollan e interrelacionan para lograr un adecuado desarrollo de la persona; y, (ii) impone obligaciones al Estado y a los individuos para poder prevenir impactos en el medio ambiente y de esta forma conservar los mismos para su disfrute.

A razón de lo previamente mencionado, mediante los artículos 66, 67, 68 y 69 de nuestra Constitución Política del Perú encontramos disposiciones que regulan el

¹ Vito Verna Coronado, «Tres áreas en la evolución de la regulación del impacto ambiental», Derecho PUCP, N° 70 (2013): 64.

² Pedro Lopez y Alejandro Ferro, *Derecho Ambiental* (México: Iure Editores, 2006), 100.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente No. 0048-2004/AI, de fecha 01 de abril de 2005.

adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, protección de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas y el desarrollo de la Amazonía.

Como es claro entonces, este derecho fundamental busca reconocer que las actividades del ser humano al encontrarse directamente vinculadas con el ambiente y sus componentes, presentan una alta probabilidad de generar una alteración o impactos en el ambiente, razón por la cual se regulan obligaciones tanto para el Estado como para las personas. Tales obligaciones, como lo señala Wieland, tiene la finalidad de anticipar y prevenir tales impactos, siendo que mediante el Derecho Ambiental se ha creado el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, que justamente busca identificar y predecir los efectos ya sean positivos o negativos que una actividad humana, como un proyecto de inversión, puede generar en el ambiente.⁴

6.1.2 La Evolución de la Regulación Ambiental en materia de Evaluación de Impacto Ambiental contra el ambiente.

La evaluación del impacto ambiental, conforme señala Lozano Cutanda, es aquella “técnica de protección ambiental de carácter preventivo, consistente en un procedimiento compuesto por un conjunto de estudios y sistemas técnicos (...), cuyo objeto es posibilitar la evaluación por la autoridad ambiental del impacto o efectos para el medio ambiente de un proyecto de obra o actividad”⁵. De esta forma, tal como lo señalada Gonzales-Varas, el objetivo es obtener por parte del Estado la declaración de la viabilidad ambiental del proyecto de inversión, de forma previa a su ejecución, identificando los costos y beneficios del proyecto.⁶

En nuestro país, fue mediante el Decreto Legislativo N° 613 que aprobó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, que se reguló por primera vez la evaluación del impacto ambiental. En dicha norma se estableció que todo proyecto de obra o actividad, público o privado, que pueda provocar daños no tolerables al ambiente, requiere de un Estudio de Impacto Ambiental sujeto a la aprobación de la Autoridad competente.

⁴ Patrick Wieland Fernandini, *Introducción al Derecho Ambiental* (Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017), 81.

⁵ Blanca Lozano Cutanda, *Derecho ambiental administrativo*. (Madrid: Dykinson, 2009), 319.

⁶ Santiago Gonzales-Varas, «Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental», *El estudio de impacto ambiental* (2002): 255.

Posteriormente en 1991, se promulgó el Decreto Legislativo N° 757 que aprobó la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada mediante la cual, señala Foy, se determinó que cada sector sea el responsable de aprobar la regulación ambiental de las actividades bajo su ámbito. Esto generó que cada Ministerio, como la autoridad ambiental competente de su sector, apruebe dispositivos que desarrollaron la obligación de contar con un Estudio de Impacto Ambiental.⁷

Dentro de los sectores que promulgaron Reglamentos ambientales sectoriales encontramos a los siguientes: Minería, Hidrocarburos, Electricidad, Industria Manufacturera y Pesca. Al respecto, Wieland señala que dichos Reglamentos establecieron claramente la obligación de presentar y obtener la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental de forma previa al inicio de obras de los proyectos de inversión; y, también se reguló, en algunos casos, el procedimiento de Adecuación Ambiental que debían seguir las empresas que ya se encontraban operativas al momento de la promulgación de tales Reglamentos a fin de que puedan presentar un PAMA que califica como un IGA de tipo correctivo⁸, del cual brindaremos un acercamiento detallado más adelante.

Desde entonces, se cuenta con una relativamente profusa legislación ambiental sectorial que cada Ministerio reguló conforme a sus modos y formas, lo que hizo finalmente generó que, los titulares de los proyectos de inversión empezaran a tomar en consideración la gestión ambiental y social en sus proyectos.

Posteriormente, y como un significativo avance, se promulgó la Ley N° 27446 que aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental con fecha 23 de abril de 2001, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”) como aquel sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio de proyectos de inversión, para lo cual establece un proceso uniforme que comprende los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión.

⁷ Iván K. Lanegra Quispe, *El (Ausente) Estado Ambiental*. (Lima: Realidades, 2008), 84.

⁸ Wieland Fernandini, *Introducción al Derecho Ambiental*, 34.

Con la promulgación de la Ley del SEIA se intenta romper el modelo sectorial y se promueve un régimen transectorial de la certificación ambiental aplicable a todos aquellos proyectos que se encuentren dentro del SEIA.

Posteriormente, se promulgó la Ley N° 28611 mediante la cual se aprobó la Ley General del Ambiente (en adelante, LGA) con fecha 15 de octubre de 2005, la cual se convirtió en la norma más relevante y la que ordenó el marco normativo legal ambiental. La LGA sigue la línea de la Ley del SEIA, regulando la obligatoriedad de la presentación, evaluación y aprobación de IGA para todos los proyectos de obras o actividades de carácter público o privado que puedan provocar daños intolerables al medio ambiente. Asimismo, dispone que los componentes del SEIA serán desarrollados por la Ley del SEIA y su Reglamento.

Ahora bien, para autores como Kahatt y Azerrad, la LGA por sí misma carece de contenido normativo propio pues se limita a hacer una remisión en blanco a lo dispuesto por la Ley del SEIA, su Reglamento y demás normas sobre la materia. Este hecho, hubiera quedado desapercibido si es que la Ley del SEIA hubiera tenido un mayor desarrollo normativo; no obstante, no fue el caso ya que la Ley del SEIA tampoco determina por sí misma el ámbito de aplicación del SEIA - aspecto esencial del régimen jurídico ambiental- pues no identifica las actividades o proyectos que deben ser sometidos a la evaluación del impacto ambiental de forma previa.⁹

Así las cosas, recién con fecha 25 de setiembre de 2009 se promulgó el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM que aprobó el Reglamento de la Ley N° 27446 que dispuso la aprobación de la Ley del SEIA (en adelante, “Reglamento de la Ley del SEIA”), estableciendo no solo la obligación de gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad competente para todos aquellos titulares que pretendan desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo contra el medio ambiente, sino también se identifica claramente el ámbito de aplicación del SEIA, pues regula que la obligación de gestionar la certificación ambiental es exigible a todos los proyectos de inversión señalados en el Listado de Inclusión de los Proyectos de

⁹ Karim Kahatt y Cecilia Azerrad, «Del criterio cuantitativo al criterio cualitativo en la evaluación de impacto ambiental» Derecho PUCP, N° 70 (2013): 86.

Inversión sujetos al SEIA regulado en el Anexo II del Reglamento de la Ley del SEIA.

Lo previamente citado significa que, mediante el Anexo II se aprobó un listado de proyectos de inversión de los diferentes sectores tales como: agricultura, comunicaciones, transportes, minería, hidrocarburos, vivienda, industria, entre otros, que debían seguir un procedimiento de clasificación para determinar que IGA les correspondía gestionar. Es decir, si un titular de un proyecto de inversión observa que su proyecto se encuentra en tal Listado, deberá sujetarse a un proceso de evaluación preliminar con el objetivo de que, en función del impacto significativo negativo que pueda generar su proyecto en el medio ambiente, será calificado en una de las categorías establecidas en la Ley del SEIA las cuales eran Estudio de Impacto Ambiental detallado, Estudio de Impacto Ambiental semidetallado y Declaración de Impacto Ambiental.

Asimismo, el Reglamento de la Ley del SEIA también introduce criterios para determinar la categoría en la cual se encuentra cada proyecto de inversión, criterios que son regulados mediante su Anexo V. De esta forma, es claro que para determinar la categoría a la que pertenece un proyecto de inversión se deberá tomar en consideración el nivel de impacto que genere el mismo en el medio ambiente.

Finalmente, es importante resaltar que, con fecha 21 de julio de 2011 se promulgó la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM mediante la cual se aprobó la Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA. Esta norma tuvo como objetivo principal actualizar el listado de proyectos de inversión de los diferentes sectores que se encuentran sujetos al SEIA. Cabe señalar que tal norma no fue la única actualización, ya que, con el paso del tiempo el MINAM ha venido actualizando el listado de inclusión de proyectos al SEIA por cada sector de forma particular, esto mediante la emisión de diversas Resoluciones Ministeriales.¹⁰

¹⁰ Resolución Ministerial N° 298-2013-MINAM, aprobó la Actualización del Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA del Sector Agricultura. Resolución Ministerial N° 300-2013-MINAM, actualizó el listado del Sector Construcción y Saneamiento, Subsector Saneamiento. Resolución Ministerial N° 186-2015-MINAM, actualizó el listado del Sector Comunicaciones. Resolución Ministerial N° 383-2016-MINAM, actualizó el listado del Subsector Saneamiento del Sector Construcción y Saneamiento. Resolución Ministerial N° 159-2017-MINAM, actualizó el listado del Sector Industria.

6.1.3 La Certificación Ambiental

Los IGAs que se encuentran dentro del ámbito de aplicación SEIA son los estudios ambientales y los IGA complementarios.

Señalado ello, conforme señala Verna, el IGA se caracteriza por ser un documento que contiene los resultados de una investigación compleja y multidisciplinaria sobre el entorno ambiental, socioeconómico y cultural con el que interactúa el proyecto de inversión¹¹ a fin de poder evaluar los potenciales impactos ambientales negativos que pueda generar. Al respecto, un impacto ambiental negativo es toda aquella disminución, modificación adversa del valor, degradación y/o pérdida de la calidad ambiental¹², ya sea afectando el aire, el agua, el suelo, la flora y/o la fauna, entre otros componentes.

Tomando en consideración tal concepto, es evidente que la finalidad de esta investigación compleja y multidisciplinaria preliminar es poder identificar clara y adecuadamente las obligaciones orientadas a la prevención, mitigación, recuperación o compensación de los impactos ambientales que el proyecto de inversión en específico pueda generar, pues tal como lo señala el mismo autor, si no es posible evitar tales riesgos entonces se busca es que la alteración contra el ambiente sea lo más aceptable posible en términos cualitativos y cuantitativos.¹³ Así pues, los IGAs luego de ser evaluados por la autoridad ambiental competente y que se disponga la aprobación de las obligaciones específicas a las que se compromete el titular del proyecto de inversión, se les otorga la certificación ambiental.¹⁴

Resolución Ministerial N° 276-2017-MINAM, que actualizó el listado del Sector Minería. Resolución Ministerial N° 190-2019-MINAM, que actualizó el listado del Sector Salud. Resolución Ministerial N° 202-2019-MINAM, que actualizó el listado del Sector Agricultura y Riego. Resolución Ministerial N° 023-2020-MINAM, que actualizó el listado del sector Vivienda y Urbanismo. Resolución Ministerial N° 129- 2020-MINAM, que actualizó el listado del Sector Industria. Resolución Ministerial N° 076-2021-MINAM, actualizo el listado del Sector Comunicaciones. Resolución Ministerial N° 104-2021-MINAM, actualizó el listado sector pesca y acuicultura. Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM, actualizó el listado del Sector Construcción y Saneamiento y de los sectores Justicia y Derechos Humanos, Educación, y Cultura.

¹¹ Verna Coronado, «Tres áreas en la evolución de la regulación del impacto ambiental», 68.

¹² José Antonio Vera Torrejón y Paola Caicedo Safrá, «El Impacto Ambiental Negativo y su Evaluación Antes, Durante y Después del Desarrollo de Actividades Productivas», Revista Derecho & Sociedad, N° 42: 221.

¹³ Vera Torrejón y Caicedo Safrá, «El Impacto Ambiental Negativo y su Evaluación Antes, Durante y Después del Desarrollo de Actividades Productivas», 304.

¹⁴ José Antonio Vera Torrejón, «La mitigación ambiental en las actividades productivas o extractivas: concepto, obligatoriedad y aplicación práctica», Revista de Derecho Ambiental, N° 15: 140.

Por lo previamente señalado, la certificación ambiental es de obligatorio cumplimiento, de lo contrario, la finalidad última del IGA de poder evitar los potenciales impactos negativos contra el ambiente no podría ser alcanzada.

A) Categorías de los Instrumentos de Gestión Ambiental

Conforme con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley del SEIA, y el artículo 36 del Reglamento de la Ley del SEIA toda actividad respecto de la cual se solicite su certificación ambiental deberá ser clasificada en alguna de las siguientes categorías:

- **Categoría I.** Declaración de Impacto Ambiental (DIA), para proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos leves.
- **Categoría II.** Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd), para proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos moderados.
- **Categoría III.** Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d), para proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos significativos o altos.

Los estudios ambientales previamente mencionados califican como IGAs preventivos, ya que, a razón de su naturaleza, deben ser aprobados antes de la ejecución de un proyecto de inversión. Claro está que, la identificación de la categoría correspondiente dependerá del nivel de impactos negativos que potencialmente pueda generar el proyecto de inversión.

Por otro lado, tenemos a los IGAs correctivos y complementarios, los cuales se evalúan y aprueban luego de iniciado el proyecto de inversión. Esto IGAs recogen nuevas obligaciones de acuerdo con las circunstancias específicas y actuales de cada proyecto ya iniciado. Al respecto, la clasificación de IGAs correctivos dependerá del sector productivo.

B) Contenido de un Estudio de Impacto Ambiental

Se procederá a detallar el contenido de un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, “EIA”) pues es el IGA por excelencia.

Respecto a su contenido, el artículo 10 de la Ley del SEIA señala que de conformidad con los Términos de Referencia que en cada caso se aprueban, los Estudios de Impacto Ambiental y, según corresponda, los demás instrumentos de gestión ambiental, deberán contener:

- a) Una descripción de la acción propuesta y los antecedentes de su área de influencia;
- b) La identificación y caracterización de las implicaciones y los impactos ambientales negativos, según corresponda, en todas las fases y durante todo el período de duración del proyecto. Para tal efecto, se deberá tener en cuenta el ciclo de vida del producto o actividad, así como el riesgo ambiental, en los casos aplicables y otros instrumentos de gestión ambiental conexos;
- c) La estrategia de manejo ambiental o la definición de metas ambientales incluyendo, según el caso, el plan de manejo, el plan de contingencias, el plan de compensación y el plan de abandono o cierre;
- d) El plan de participación ciudadana de parte del mismo proponente;
- e) Los planes de seguimiento, vigilancia y control;
- f) La valorización económica del impacto ambiental;
- g) Un resumen ejecutivo de fácil comprensión; y,
- h) Otros que determine la autoridad competente.

Tal como señala Vera, las obligaciones referidas a la mitigación ambiental se encuentran en el Plan de Manejo Ambiental y en el Plan de Contingencia.

Sobre ello, para el autor, el Plan de Manejo Ambiental es aquel instrumento que establece las medidas ambientales que permitirán prevenir, mitigar, rehabilitar y/o compensar los impactos ambientales que un proyecto de inversión cause.¹⁵ Al respecto, Conesa nos señala que las medidas ambientales serán identificadas en función de los impactos ambientales que genera el propio proyecto de inversión en los componentes bióticos, perceptual, abióticos,

¹⁵ Vera Torrejón, «La mitigación ambiental en las actividades productivas o extractivas: concepto, obligatoriedad y aplicación práctica», 140.

población, patrimonio histórico artístico y arqueológico y las características (ubicación) del proyecto y de su entorno.¹⁶

Por otro lado, el Plan de Contingencia es aquel instrumento que regula las acciones preestablecidas de mitigación que resulten más idóneas, inmediatas y proporcionales a un evento que tiene la capacidad de poner en riesgo al ambiente, la salud o a la propia actividad, dichas acciones se encuentran referidas a la coordinación, alerta, movilización y respuesta ante la ocurrencia del evento.¹⁷

Por lo previamente mencionado, es evidente que el contenido de un Estudio de Impacto Ambiental es de vital importancia para poder determinar si el proyecto de inversión es viable ambientalmente o no.

C) *Naturaleza Jurídica de los Instrumentos de Gestión Ambiental de Adecuación y Correctivos en el marco de SEIA*

Tal como lo señala García, la normativa ambiental emitida a lo largo de los años no solo comprendió la obligación de elaborar un EIA para los nuevos proyectos de inversión, sino que además estableció la atribución de la autoridad competente de exigir la elaboración de un estudio ambiental de adecuación para cualquier actividad que se encuentre en curso y que esté provocando impactos negativos en el medio ambiente, esto con la finalidad de que el titular del proyecto adopte las medidas correctivas correspondientes.¹⁸ Como vemos, el supuesto de hecho para que el trámite de un IGA de adecuación sea aprobado es que el proyecto de inversión o actividad en curso se haya iniciado de forma previa al propio mandato legal normativo que exige contar con un IGA preventivo.

No obstante, el objetivo de presentar un IGA de adecuación, tal como concluye García, no solo es obtener su aprobación, sino que también permite que el proyecto de inversión o actividad cumpla con una serie de obligaciones

¹⁶ Vitora Conesa, *Guía metodología para la evaluación del impacto ambiental* (Madrid: Mundi-Presa, 2010), 235.

¹⁷ Vera Torrejón, «La mitigación ambiental en las actividades productivas o extractivas: concepto, obligatoriedad y aplicación práctica», 141.

¹⁸ Erick García Cerrón, «Impactos ambientales (no) significativos e instrumentos de gestión ambiental de adecuación y correctivos del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental», *Actualidad Jurídica*, N° 308, 250.

ambientales que tienen como finalidad evitar la contaminación. En otras palabras, lo que se busca es los titulares se adecuen al nuevo marco legal vigente, requiriendo para ello un tiempo prudencial para lograr tal objetivo.¹⁹

Así las cosas, el nombre que se dio al primer estudio ambiental de adecuación fue “Plan de Adecuación y Manejo Ambiental” o como previamente mencionamos PAMA.

Ahora bien, es importante el marco normativo que planteo la regulación de la adecuación ambiental y en su más preciso caso, la regulación del PAMA, como primer estudio ambiental de adecuación. Como una primera norma, tenemos a lo dispuesto mediante el artículo 13 de ya derogado Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales promulgado en 1990, donde se estableció que las autoridades ambientales competentes tenían la atribución de exigir la elaboración de un estudio ambiental a todos aquellos titulares de actividades o proyecto de inversión en curso que estén provocando afectaciones negativas contra el medio ambiente.

Posteriormente, las primeras legislaciones sectoriales regularon de forma específica la adecuación ambiental en la normativa ambiental como un mecanismo legal para todas aquellas actividades en curso que requerían cumplir con la normativa ambiental vigente. Este mecanismo, al tratarse de un régimen transitorio, contó con plazos perentorios para gestionar la adecuación, tal como se llevó a cabo en los sectores minería, hidrocarburos, electricidad e industria.

Situación particular sucedió posteriormente con la emisión de la Ley del SEIA, puesto que en su norma no estableció el supuesto de los proyectos de inversión o actividades que se encontraban desarrollándose con anterior a la aprobación de la normativa ambiental vigente. Ello, tal vez porque la emisión de la normativa sectorial ya había establecido normas específicas para tales supuestos. Así pues, únicamente se regularon las categorías de IGAs preventivos revisados anteriormente.

¹⁹ García Cerrón, «Impactos ambientales (no) significativos e instrumentos de gestión ambiental de adecuación y correctivos del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental», 250.

No obstante, todo lo contrario, sucedió con la emisión de LGA pues en su artículo 26 se reguló el PAMA como aquel IGA que tenía la clara finalidad de facilitar la adecuación ambiental de las actividades económicas o proyectos de inversión a las nuevas obligaciones ambientales, otorgando para ello un plazo que sería regulado por las normas específicas de cada sector correspondiente. Asimismo, también se reguló su contenido de los IGAS correctivos, que consistía en básicamente contar con objetivos de desempeño ambiental explícitos, metas, cronograma de avance de cumplimiento, medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación que corresponda. Así pues, tal como lo señala García, el PAMA tenía el objetivo de que las actividades en curso puedan reducir sus niveles de contaminación hasta alcanzar los límites máximos permisibles y que los plazos de adecuación sean determinados considerando también las condiciones específicas del proyecto.²⁰

Finalmente, el Reglamento de la Ley del SEIA, contrariamente a lo regulado en la respectiva Ley del SEIA, mediante su artículo 13 llega a regular a los PAMA y su relación con el SEIA, siendo catalogados como IGAs complementarios al sistema y, como tales, deben regirse por los objetivos, principios y criterios que señala la Ley del SEIA y su Reglamento, bajo un enfoque de integridad y complementariedad que permita la adopción de medidas eficaces que garanticen y mejoren la calidad ambiental, la conservación de la diversidad biológica, la salud de las personas y el desarrollo sostenible.

Por lo previamente señalado, se puede concluir en que si un administrado en un primer momento no efectuó un análisis preventivo para estimar los posibles impactos ambientales negativos que su proyecto de inversión o actividad genera, ya que cuenta con un IGA preventivo; esto no es excluyente a que el propio administrado pueda gestionar un IGA correctivo donde se analice los impactos ya generados y los que puedan generar, a fin de poder identificar,

²⁰ García Cerrón, «Impactos ambientales (no) significativos e instrumentos de gestión ambiental de adecuación y correctivos del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental», 250.

caracterizar e implementar medidas correctivas y de adecuación frente a estos, a hasta el final del ciclo de vida restante del proyecto de inversión.

Graficado ello, es clara la similitud del IGA preventivo y del IGA de adecuación y correctivo, pues la base normativa de ambos IGA es buscar la protección ambiental y el desarrollo armonizado de actividades humanas con el ambiente.

6.1.4 La Certificación Ambiental en el sector industria manufacturera

En palabras de Calle y Pulgar-Vidal la industria peruana es uno de los sectores que más trabajo brinda a los peruanos y más contribuye al PBI nacional, tanto es así que, el sector ha venido creciendo constantemente con los últimos años, siendo inevitable que la regulación normativa para garantizar la protección ambiental también de forma proporcional.²¹

Cabe señalar que, el sector industria presenta varios subsectores o rubros como, por ejemplo: alimento, cemento, papel, curtiembre, textil, pesca, fundición, entre otros, las cuales son industrias que requieren utilizar de numerosos recursos naturales y que, a razón de sus procesos productivos, generan un impacto significativo contra el medio ambiente.

A) La evolución de la regulación ambiental en el sector industria manufacturera.

En 1997 se emitió el primer Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la industria manufacturera regulado mediante el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI o, como previamente fue, el RPADAIM. Con la vigencia de este Reglamento el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (en adelante, “MITINCI”) calificó como el ente rector del sector industria desde un punto de vista ambiental. Posteriormente, se emitieron reglas complementarias destinadas a lograr la aplicación del RPADAIM, dentro de las cuales encontramos a: los Protocolos de Monitoreos de Efluentes Líquidos y Emisiones Atmosféricas aprobados mediante la Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI-DM; la Guía de Matriz de Riesgo Ambiental al cual se refiere el

²¹ Isabel Calle Valladares y Manuel Pulgar-Vidal, *Manual de Legislación Ambiental* (Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2010), 195.

Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 133-2001-ITINCI-DM; la Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 027-2001-MITINCI-DM, entre otros.

Desde el primer momento, el RPADAIM fue catalogado como la norma central que integraba las obligaciones y mandatos que deben cumplir las empresas industriales manufactureras en materia de protección ambiental, ya sea que vayan a iniciar operaciones o las hayan iniciado antes de la dación de la norma, pero enfatizando ese carácter de prevención de la contaminación, eliminación y reducción de la generación de elementos y sustancias contaminantes generados por los proyectos de inversión. De esta forma, se buscaba resaltar la importancia de que los titulares de los proyectos de inversión consideren como una arista relevante en la toma de decisiones de sus compañías, a las obligaciones y contingencias ambientales.²²

Posteriormente, en el año 2015 el RPADAIM fue derogado por el vigente Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE o, como previamente fue identificado, el RGAIMCI, trayendo como novedad el incluir a tal regulación a las actividades del sector de Comercio Interno. La vigente autoridad ambiental del sector industria manufacturera y comercio interno es PRODUCE.

B) Los Instrumentos de Gestión Ambiental en el marco de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 019 -97-ITINCI - RPADAIM

Mediante el RPADAIM se establecieron dos principales IGAs, por un lado, el Estudio de Impacto Ambiental – EIA y la Declaración de Impacto Ambiental – DIA, los cuales resultan exigibles para dos supuestos: (i) para todos aquellos proyectos de inversión o actividades que iban a iniciar actividades a partir de la vigencia del RPADAIM y (ii) para toda aquella ampliación o modificación

²² Calle Valladares y Pulgar-Vidal, *Manual de Legislación*, 195.

de actividades. Siendo los supuestos de aplicación para cada IGA los siguientes:

- **Estudio de Impacto Ambiental - EIA.** Se presenta para aquellos proyectos o actividades cuyos riesgos ambientales sean considerados como de carácter significativo.
- **Declaración de Impacto Ambiental – DIA.** Se presenta para aquellos proyectos o actividades cuyos riesgos ambientales no sean considerados como de carácter significativo.

Cabe señalar que, en su momento, las figuras de IGAS tales como Ampliación de Estudio Ambiental, Modificación de Estudio Ambiental o Informes Técnicos Sustentatorios no se encontraban regulados como actualmente se hace. Es a razón de ello que, de corresponder alguna ampliación o modificación, la denominación del IGA aprobado seguía siendo de Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental.

Asimismo, el RPADAIM también reguló IGAs exigibles para todos aquellos proyectos de inversión que se encontraban en curso a la vigencia del Decreto Supremo mencionado, siendo los mismos el Diagnóstico Ambiental Preliminar (en adelante, “DAP”) y el PAMA. Los supuestos de aplicación para cada instrumento, fueron los siguientes:

- **Diagnóstico Ambiental Preliminar – DAP.** A requerimiento de la autoridad, el titular de un proyecto de inversión o actividad manufacturera debía realizar el DAP a fin de evaluar el estado actual de sus operaciones y determinar si requiere o no llevar a cabo un proceso de adecuación ambiental, es decir, si debe presentar o no un PAMA. De no corresponderle presentar un PAMA, el titular se quedaba con el DAP pues contenía medidas de adecuación de menor impacto, ya que implicaba que el proyecto de inversión no generaba riesgos ambientales significativos.
- **Programa de Adecuación y Manejo Ambiental – PAMA.** Implicaba la previa presentación del DAP y se sustentaba en los resultados de este, ya que, si de acuerdo a los resultados del DAP se determinaba que el proyecto de inversión o actividad manufacturera generaba riesgos

ambientales significativos, le correspondía al titular del proyecto presentar un PAMA.

No obstante, es importante señalar que no se estableció un plazo determinado para presentar los IGA correctivos, ello toda vez que, se priorizaron ciertas actividades que a criterio del MITINCI generaban mayores impactos negativos contra el medio ambiente, tales como: cemento, papel, curtiembre, textil, fundición. En ese sentido, se buscó que los titulares de proyectos de inversión de tales subsectores presenten, como prioridad, sus PAMA ante el ente rector competente para su respectiva evaluación.

Es por ello que, durante los años venideros era muy común encontrar industrias con actividades ya iniciadas que no contaban con un IGA aprobado pues correspondían a subsectores que no se encontraban priorizados.

En resumidas cuentas, en la práctica se podía observar que las industrias manufactureras presentaban una gran gama de IGAs, ya sea preventivos que eran aplicables a las nuevas industrias; o, correctivos que eran aplicables a las industrias en curso priorizadas, así como diversidad de industrias en curso que no contaban con un IGA de adecuación ambiental, pues su subsector no se encontraba priorizado.

C) Los Instrumentos de Gestión Ambiental vigentes en el marco de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE - RGAIMCI

Lo que buscaba PRODUCE con la emisión del RGAIMCI fue lograr la adecuación del RPADAIM al Reglamento de la Ley del SEIA.

La resaltante de esta norma, tal como lo señala su Exposición de Motivos, es que se reguló dos tipos de IGA. Por un lado, tenemos a los IGA preventivos correspondientes al sector industria, los cuales claramente se encuentran categorizados en la ya conocida trilogía de IGA preventivos:

(i) Categoría I - Declaración de impacto ambiental (DIA)

Mediante este instrumento se busca evaluar los proyectos de inversión de la actividad de la industria manufacturera respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos leves.

(ii) Categoría II - Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd)

Este instrumento busca evaluar los proyectos de inversión de la actividad de la industria manufacturera respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos moderados.

(iii) Categoría III - Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d)

Este estudio busca evaluar los proyectos de inversión de la actividad de la industria manufacturera respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos significativos.

Por otro lado, se regularon a los IGAs correctivos los cuales deben ser presentados por única vez por los titulares de proyectos de inversión o actividades manufactureras en curso, siendo estos los siguientes:

(i) Declaración de adecuación ambiental – DAA.

Este IGA correctivo considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

(ii) Programa de adecuación y manejo ambiental – PAMA.

Este IGA considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

Como es claro, los IGAs deben ser elaborados y presentados por el titular del proyecto de inversión que se encuentra en el listado de proyectos de inversión sujetos al SEIA, o a los que el MINAM haya determinado les corresponde contar un instrumento ambiental.

Respecto del DAP, el cual prácticamente califica como el predecesor del DAA, el RGAIMCI señala que el Plan de Manejo Ambiental de un DAP únicamente puede ser actualizado y modificado conforme con lo establecido en el RGAIMCI como un IGA correctivo y conforme a lo requerido por la propia actividad, lo que significa que PRODUCE ya no evalúa ni aprueba DAP como IGA *per se*.

D) Sobre la adecuación ambiental en la normativa ambiental emitida en el sector industria manufacturera

Para realizar un análisis de la adecuación ambiental en el sector industria manufacturera, es necesario realizar un recuento de lo que ha sido dispuesto mediante el RPADAIM y lo que dispone el RGAIMCI.

Por un lado, mediante el artículo 18 del RPADAIM se dispuso que la exigibilidad de los PAMA se encontraba condicionada a que la autoridad sectorial competente, es decir, el MITINCI, emita normas que contengan las obligaciones ambientales que dispongan la adecuación ambiental de las actividades en curso.

Dicho artículo se complementaba con lo dispuesto por la Segunda Disposición Complementaria del RPADAIM pues señalaba que la presentación del PAMA estaba sujeta a plazos y condiciones que MITINCI iba a establecer.

Bajo ese entendimiento, correspondía que la adecuación ambiental de actividades en curso únicamente era exigible en tanto se emitan las normas que regulen la obligación de adecuación ambiental.

En el marco de lo previamente establecido, PRODUCE emitió el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE que aprobó los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para Efluentes y Emisiones de las actividades de los rubros Cemento, Cerveza y Papel, norma que mediante su artículo 4 priorizaba estas actividades para la adecuación ambiental de las actividades en curso disponiendo plazos y condiciones para hacerlo, como señalamos a continuación:

Artículo 4.- Límites Máximos Permisibles para Actividades en Curso o que se inician.

Los Límites Máximos Permisibles aprobados son de cumplimiento obligatorio a inmediato para el caso de las actividades o instalaciones industriales manufactureras de cemento, cerveza, curtiembre y papel que se inicien a partir de la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo.

Tratándose de actividades en curso a la fecha de vigencia de la presente norma, los Límites Máximos Permisibles deberán ser cumplidos en un

plazo no mayor de cinco (5) años, que excepcionalmente podrá ser extendido por un plazo adicional no mayor de dos (2) años, en los casos en los cuales los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental prioricen acciones destinadas a promover métodos de prevención de la contaminación y respondan a los objetivos de protección ambiental contenidos en las Guías de Manejo Ambiental. El Ministerio de la Producción determinará en forma particular, los plazos que corresponde a cada titular de la actividad manufacturera, al momento de la aprobación del respectivo Diagnóstico Ambiental Preliminar o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, según corresponda.²³

Aunado a ello, mediante el Decreto Supremo N° 025-2001-MITINCI se aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, el cual dispuso, que la autoridad competente podía exigir el inicio de la adecuación ambiental a aquellas actividades en curso que fueran objeto de una denuncia ambiental en su contra.

Por tanto, la obligación de sujetarse al proceso de adecuación ambiental a través de un PAMA en el marco del RPADAIM, resultaba exigible a las actividades industriales que se encontraban en los siguientes dos supuestos:

- (i) Actividades priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.
- (ii) Actividades industriales sobre las que PRODUCE haya exigido el inicio de la adecuación ambiental de la actividad en curso, a raíz de una denuncia ambiental.

Posteriormente, se emitió el RGAIMCI, el cual dispone mediante su Cuarta Disposición Complementaria Final, lo siguiente:

Cuarta. - Adecuación ambiental de titulares que no cuenten con instrumento de gestión ambiental aprobado

²³ Artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE que aprobó los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para Efluentes y Emisiones de las actividades de los rubros Cemento, Cerveza y Papel.

Los titulares que de acuerdo a la normativa ambiental existente a la aprobación del presente Reglamento estuviesen sujetos al cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, de Estándares de Calidad Ambiental, aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar, que no cuenten con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o un Diagnóstico Ambiental Preliminar, tendrán un plazo máximo de tres (03) años a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.²⁴

Con lo previamente señalado entonces la adecuación ambiental era aplicable para aquellas actividades que no contaban con PAMA o DAP, se encontraban en curso y se encontraban sujetos al cumplimiento de Límites Máximos Permisibles (en adelante, “LMP”), de Estándares de Calidad Ambiental (en adelante, “ECA”), aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar.

Ahora bien, con la emisión de RGAIMCI, en la práctica jurisprudencial surgen dos posturas para poder definir cuál es el correcto ámbito de aplicación de la adecuación ambiental en el marco de la normativa ambiental del sector industria que se encuentra vigente.

Por un lado, tenemos la postura que fue desarrollada a lo largo de diversas jurisprudencias previas²⁵ a la Resolución No. 082-2019-OEFA/TFA- SMEPIM (Resolución que concluyó el PAS que analizamos en el presente caso), mediante la cual se señalaba que el ámbito de aplicación para lo dispuesto mediante por el artículo 53 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI es el siguiente:

- (i) Aquellas actividades que se encontraban en curso cuando se dispuso la entrada en vigencia de la RPADAIM, es decir, la adecuación ambiental

²⁴ Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno.

²⁵ Resolución Directoral N° 1212-2017-OEFA/DFSAI con Expediente N° 1280-2016-OEFA/DFSAI/PAS, Resolución Directoral N° 2238-2018-OEFA/DFAI con Expediente N° 2921-2017-OEFA/DFSAI/PAS, Resolución Directoral N° 2463-2018-OEFA/DFAI con Expediente N° 2741-2017-OEFA/DFSAI/PAS; y, Resolución Directoral N° 2946-2018-OEFA/DFAI con Expediente N° 2984-2017-OEFA/DFSAI/PAS.

solo resulta aplicable para aquellas actividades que ya se encontraban en ejecución para el año de 1997; y,

- (ii) Son actividades que se encuentran priorizadas pues se encuentran sujetas a normas que regulan las obligaciones de adecuación ambiental.

Por el otro, tenemos la postura desarrollada por la Resolución No. 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM mediante la cual se dispone que el ámbito de aplicación para lo dispuesto mediante la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI es el siguiente:

- (i) Corresponde la adecuación ambiental a todas aquellas actividades que se encontraban en curso a la entrada en vigencia del RGAIMCI, es decir, que se encontraban en curso para el 09 de octubre de 2015. Ello, toda vez que, la adecuación ambiental resultaba aplicable a todas aquellas actividades en curso, entiéndase ello como “cualquier actividad de la industria manufacturera de competencia del PRODUCE que se viene ejecutando” a la emisión del RGAIMCI; y,
- (ii) Son actividades que se encuentran sujetas al cumplimiento de LMPs, de ECAs, aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar, que no cuenten con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o un Diagnóstico Ambiental Preliminar.

En ese sentido, en el marco de esta última postura, todos aquellos titulares de proyectos de inversión o actividades manufactureras que para el 09 de octubre de 2015 (fecha de la entrada en vigencia del RGAIMCI) ya habían iniciado actividades sin contar con un IGA preventivo y se encontraban sujetas al cumplimiento de LMP, ECA, aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar, tienen como plazo máximo para presentar ante PRODUCE su respectivo IGA correctivo (ya sea una DAA o un PAMA) para su respectiva evaluación, hasta el 09 de setiembre de 2018.

Como vemos, ambas posturas presentan una gran diferencia en el ámbito de aplicación de la Adecuación Ambiental, siendo justamente esta disyuntiva el meollo de análisis del presente Informe.

6.2 DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

En las siguientes líneas, se desarrollará las bases teóricas y conceptuales desde la arista administrativa para llevar a cabo el análisis del presente Expediente N° 2985-2017.

6.2.1 La Fiscalización ambiental

A) *La Evolución Normativa de la Regulación Ambiental en materia de Fiscalización Ambiental*

La fiscalización ambiental en nuestro país no presenta una larga data dado que su historia es corta, teniendo como la etapa de mayor fortalecimiento a partir del año 2008 con la creación del Ministerio del Ambiente. Es por tal motivo que, el presente análisis se centrará en los eventos ocurridos a partir de tal momento; no sin antes, claro está, traer en acotación ciertas nociones que permitirán definir qué es la fiscalización ambiental.

Para Verna se puede hablar propiamente de una fiscalización ambiental desde dos puntos de vista:

Desde el punto de vista del Management²⁶, la fiscalización ambiental constituye un instrumento de gestión ambiental, dirigido a alcanzar los objetivos de la política ambiental peruana, aprobada por Decreto Supremo 012-2009-MINAM.

Desde un punto de vista legal, la fiscalización ambiental constituye una actividad regulada por el derecho administrativo, que se rige por sus normas y principios generales, y que se ejerce en estricto respeto de las garantías y los derechos de los administrados, como, por ejemplo, el derecho a la defensa, al debido proceso, entre otros más.²⁷

En pocas palabras, para el autor, la fiscalización ambiental únicamente podrá ser observada cuando los enfoques y objetivos del derecho ambiental son

²⁶ El Management es aquella legitimidad legal de las Administraciones Públicas que exigen la eficacia y la eficiencia en el uso de recursos públicos, sumado a la exigencia del cumplimiento de los valores de la equidad sociedad y de la participación, planteados por la transición al Estado Social y Democrático de Derecho. Joan Prats Catalá, «Derecho y Management en las Administraciones Públicas» *Ekonomiaz*, N° 26 (1993): 13, file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-DerechoYManagementEnLasAdministracionesPublicas-273968.pdf.

²⁷ Vito Verna Coronado, «Derecho y fiscalización ambiental» *Advocatus*, N° 28 (2017), 444.

aplicables a un conjunto de normas y principios generales establecidos para la fiscalización desde el derecho administrativo, logrando de esta forma alcanzar los objetivos de la política ambiental peruana.

Brindado más luces al respecto, el OEFA señala que la fiscalización ambiental es:

(...) La acción de control que realiza una entidad pública con el objetivo de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de los administrados bajo el ámbito de su competencia, sean personas naturales o jurídica, de derecho privado o pública. De esta forma, se busca garantizar la conservación del ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.²⁸

En esa medida, se entiende que la fiscalización ambiental se ejecuta luego de que el titular del proyecto de inversión haya iniciado sus actividades económicas por lo que debe dar cumplimiento a las obligaciones que han sido dispuestas por la normativa ambiental vigente, ya que justamente en esta etapa se puede verificar si el titular del proyecto cumple o no con las obligaciones ambientales fiscalizables.

Teniendo en claro ello, procedemos a revisar la evolución normativa de la fiscalización ambiental.

Para el año 2007, a razón del alto índice de conflictividad social por temas ambientales, la Defensoría del Pueblo señaló mediante el Oficio N° 1656-2006-2007-DPP-M/CR que se requería constituir una autoridad ambiental independiente de los sectores encargados de la promoción de las actividades extractivas, con autonomía y que sea parte del Poder Ejecutivo, de tal manera que, asuma las funciones de normar, evaluar, fiscalizar y sancionar los asuntos relativos a las actividades económicas. Este hecho, permitió no solo el proceso de descentralización en materia ambiental sino también permitió generar credibilidad por parte en la población.²⁹

²⁸ Organismos de Evaluación y Fiscalización Ambiental, *La vinculación y retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental* (Lima: OEFA, 2016), 86.

²⁹ La Presidenta del Congreso de la República, Mercedes Cabanillas Bustamante, solicitó a la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 1656-2006-2007-DPP-M/CR, recibido el 19 de marzo de 2007, un Informe extraordinario respecto de las causas, tendencias y repercusiones de los conflictos socioambientales que

El Requerimiento de la Defensoría del Pueblo a criterio propio fue lógico, toda vez que, no resulta razonable que la entidad encargada de la fiscalización ambiental de una actividad productiva sea la misma entidad que la promueva, tal cual era el caso del Ministerio de Energía y Minas o PRODUCE. Evidentemente que recaiga en una sola entidad la promoción y fiscalización de una actividad productiva generaba un conflicto de intereses, pues finalmente la entidad promotora buscará promover la actividad productiva antes que desincentivarla mediante la fiscalización ambiental.

En esa medida, con fecha 14 de mayo de 2008 se publicó el Decreto Legislativo N° 1013 que aprobó la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, mediante el cual se reconoció la existencia de un sector Ambiente y, a la par, se creó un brazo fiscalizador representado por el OEFA, ente que se encontraba a cargo de la evaluación, supervisión, fiscalización, sanción y aplicación de incentivos en materia ambiental, contando para ello con la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

No obstante, tal como lo señala Aldana, la norma de creación del OEFA no fue suficiente pues si bien se establecía la función y la potestad sancionadora del OEFA, no se estableció de forma clara cuál era su ámbito de intervención.³⁰

Es a razón de ello que, con fecha 05 de marzo de 2009 se promulgó la Ley N° 29325 que aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, “SINEFA”) que, conforme con su artículo 3 tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que

venían ocurriendo en diversas zonas del país, así como de las repercusiones e impactos de dichos conflictos en el ejercicio de los derechos políticos, sociales y culturales de las poblaciones locales, comunidades campesinas y comunidades nativas impactadas por las actividades extractivas. La solicitud de la Presidenta del Congreso de la República se realiza en atención a la Moción de Orden del Día N° 925, de fecha 15 de diciembre de 2006, presentada por los señores Congresistas de la República Werner Cabrera Campos, Susana Vilca, Juana Huancahuari, Gloria Ramos, Pedro Santos, Yaneth Cajahuanca y José Maslucán. Del mismo modo, la solicitud se origina en la Moción de Orden del Día N° 1248, de fecha 8 de marzo de 2007, presentada a iniciativa de la Congresista María Sumire de Conde, representante de la Región Cusco, y suscrita por los congresistas Marisol Espinoza, Werner Cabrera, Juana Huancahuari, Gloria Ramos, José Urquiza, Oswaldo Luizar, José Maslucán, Juvenal Silva, Rafael Vásquez, Cenaida Uribe, Hilaria Supa, Martha Acosta y Juvenal Ordóñez. Tomado del Informe Defensorial Extraordinario, «Los conflictos socio ambientales por actividades extractivas en el Perú», Defensoría del Pueblo: 11 y 12.

³⁰ Martha Aldana Durán, «La Fiscalización Ambiental en el Perú: Orígenes, Estado Actual y Perspectivas Futuras», Revista Derecho & Sociedad, N° 41 (2013), 330-331.

las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades públicas del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

Ahora bien, toda vez que el OEFA califica como el ente rector del SINEFA corresponde que la fiscalización ambiental recaiga únicamente dentro de sus facultades. Por este motivo es que, se dispuso la aprobación del inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental al OEFA, que en un siguiente apartado detallaremos. Para ello, se emitieron las primeras Resoluciones de Consejo Directivo que permitieron la transferencia de tales funciones, tal cual es el caso del sector minería (Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD), hidrocarburos en general (Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD), e industria manufacturera y pesquería (Decreto Supremo N° 009-2011-PRODUCE), habiendo en este último caso una transferencia de PRODUCE a favor del OEFA.

B) Las Funciones a cargo del OEFA

Las funciones a cargo del OEFA fueron reguladas mediante la Ley N° 30011 que modificó la Ley del SINEFA. Para Aldana, las funciones fueron ordenadas en dos niveles denominando a la primera como la Función de Fiscalización Ambiental directa y, a la segunda como la Función Rectora del SINEFA que procederé a explicar a continuación.³¹

B.1) La función de fiscalización ambiental directa del OEFA

Conforme con lo dispuesto en la Ley N° 30011, el ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los IGA y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA.

- **Función evaluadora.** Comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para monitorear la calidad del

³¹ Aldana Durán, «La Fiscalización Ambiental en el Perú: Orígenes, Estado Actual y Perspectivas Futuras», 336.

ambiente y generar los diagnósticos ambientales que implican la identificación de posibles fuentes contaminantes, calificando tales acciones como un referente técnico importante para la supervisión directa y a las EFA. De esta forma se puede evaluar el estado del ambiente y la conservación de los recursos naturales, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

- **Función supervisora.** Comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en: (i) la normativa ambiental, (ii) los IGAs, (iii) las medidas administrativas dictadas por el OEFA y (iv) otras fuentes de obligaciones ambientales. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

El ejercicio de dicha función comprende dos etapas, tal como lo señala el OEFA:

- (i) Identificación de las obligaciones fiscalizables. OEFA elabora una ficha de obligaciones ambientales donde se consignan las obligaciones ambientales identificables y fiscalizables. Con este documento se definen los aspectos que serán objeto de la supervisión.
- (ii) Supervisión de campo y documental. Conforme con la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD, que aprobó el Reglamento de Supervisión de OEFA (norma vigente durante la supervisión de LADRILLERA y actualmente derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD) se denominaba “Supervisión presencial” a la supervisión que se realizaba con presencia del administrado o su personal y se denominaba “Supervisión no presencial” a la que se realizaba sin la presencia del administrado o su personal. La supervisión permite determinar si el administrado ha cumplido o no con sus obligaciones ambientales y si no ha generado un impacto negativo contra el medio ambiente.
- **Función fiscalizadora y sancionadora.** Es la facultad de investigar la supuesta comisión de presuntas infracciones administrativas y, de corresponder, ejercer la potestad sancionadora pues el OEFA está

facultado para sancionar a los administrados por la comisión de infracciones³², ya que se ha incumplido las obligaciones ambientales fiscalizables a las que se ha comprometido, así como el establecimiento de medidas administrativas que son establecidas de manera complementaria a las sanciones pecuniarias y no pecuniarias.³³

Ahora bien, en el marco de la función fiscalizadora del OEFA, es de real importancia definir qué se entiende por obligaciones ambientales fiscalizables, para lo cual se cita el artículo 17 de la Ley del SINEFA donde señala como obligaciones fiscalizables a las siguientes:

- a. El cumplimiento de la normativa legal ambiental (por ejemplo, contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, no sobrepasar los Límites Máximos Permisibles – LMPs –, entre otras obligaciones).
- b. El cumplimiento de las obligaciones y los compromisos establecidos en los IGA, debidamente aprobados por el sector competente.
- c. El cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
- d. El cumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como mandatos particulares emitidos por el OEFA.
- e. Otras que correspondan al ámbito de su competencia.³⁴

B.2) La función rectora del OEFA

Conforme con lo dispuesto en la Ley N° 30011, el ejercicio de la fiscalización rectora comprende la función normativa y la función de supervisión de las EFAs, tal como se desarrolla a continuación:

- **Función normativa.** Esta función se despliega en dos principales facultades: (i) facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus

³² Christian Guzmán Napuri, *Manual del Procedimiento Administrativo General* (Lima: Instituto Pacífico, 2013), 647.

³³ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, *La vinculación y retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental*, 95.

³⁴ Artículo 17 de la Ley N° 29325 que aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental y el ejercicio de supervisión ambiental en el marco del SINEFA; así como, (ii) facultad para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes mediante la emisión de Resoluciones de Consejo Directivo, esto en el marco de lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley del SINEFA.³⁵

- **Función de supervisión de las EFA.** Comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental.

6.2.2 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que aprobó la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, “TUO de la LPAG”) aprobado mediante el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, norma vigente cuando se determinó dar inicio al Procedimiento Administrativo Sancionador del Expediente N° 2985-2017, materia del presente informe (posteriormente derogado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que actualmente se encuentra vigente), señala que el Procedimiento Administrativo Sancionador o como previamente lo hemos denominado PAS, es aquel procedimiento administrativo a través del cual las entidades ejercen sus facultades de fiscalización y sanción contra supuestas infracciones cometidas por los administrados, a consecuencia de una conducta antijurídica.³⁶ Esto en el marco de los principios que rigen la potestad sancionadora del OEFA.

Cabe indicar que, el Reglamento de PAS del OEFA fue aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD que, como es claro, tuvo como objeto regular el Procedimiento Sancionador desde el sector

³⁵ Ley N° 29325, que aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora
Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:

- a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
- b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.
- c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
- d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.
- e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia. (...)

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 01873-2009-PA/TC, de fecha 3 de setiembre de 2010.

ambiente, así como el dictado de las medidas cautelares y correctivas en el marco de la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA.

A) Principios que Rigen de la Potestad Sancionadora del OEFA

Tal como lo señala Morón, la potestad sancionadora constituye una facultad de gestión necesaria para un adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido en búsqueda del interés público. No obstante, esta competencia requiere de pautas mínimas comunes para que las autoridades administrativas las ejerzan de manera democrática, previsible y no arbitraria, ya que, es mucho más conveniente un control preventivo y concurrente, que un control judicial posterior.³⁷

Asimismo, como señala el mencionado autor, las mencionadas pautas mínimas son denominadas “principios” que deben ser exigibles en dos circunstancias: (i) en el ejercicio de la función normativa cuando el legislador tiene que respetar lo dispuesto por los principios al momento de normar la potestad sancionadora y configurar las conductas sancionables; y, (ii) en el ejercicio de la aplicación de las sanciones o la estructura formal del PAS cuando sea ejercido por las entidades administrativas, sin que se llegue a imposibilitar su aplicación³⁸.

Por otro lado, es importante resaltar la triple función de los principios: (i) fundante, que consiste en preceder a la existencia de las reglas de la potestad sancionadora; (ii) interpretativa, sirve de un criterio hermenéutico que permite absolver las dudas sobre el sentido y alcance de la normativa de la potestad sancionadora; y, (iii) integradora, permite la integración de las lagunas jurídicas que se pueda observar en la aplicación de las normas sancionadoras.³⁹

Ahora bien, se procede a identificar principios involucrados en el PAS que es analizado en el presente Informe: el principio de legalidad, razonabilidad y

³⁷ Juan Carlos Morón Urbina, «Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley peruana», *Advocatus*, N° 13 (2005), 2.

³⁸ Morón Urbina, «Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley peruana», 2.

³⁹ Morón Urbina, «Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley peruana», 2.

tipicidad, con base a la definición brindada por el TUO de la LPAG del año 2017 (vigente durante el PAS objeto de análisis del presente informe):

- **Principio de legalidad:**

Solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.⁴⁰

- **Principio de razonabilidad:**

Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.⁴¹

- **Principio de tipicidad:**

Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o

⁴⁰ Principio de legalidad regulado mediante el inciso 1 del artículo 246 del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS que aprobó el ya derogado Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁴¹ Principio de razonabilidad regulado mediante el inciso 3 del artículo 246 del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS que aprobó el ya derogado Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo

graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.⁴²

B) Autoridades que participaron en la Supervisión Ambiental y en el Procedimiento Administrativo Sancionador

Conforme con el Reglamento de Supervisión aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD, norma que se encontraba vigente durante la supervisión ambiental del caso objeto del presente informe (posteriormente derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD), la autoridad involucrada durante la etapa de supervisión, es la siguiente:

- **Autoridad de Supervisión:** Es la Dirección de Supervisión del OEFA el órgano encargado de ejercer la función de supervisión y de emitir el Informe de Supervisión, que contiene los resultados de la supervisión y mediante la cual se recomienda el inicio del PAS o el archivo de una supuesta infracción o supervisión. En el presente caso, la Dirección dispuso realizar una supervisión presencial a la unidad de LADRILLERA con fecha 16 de agosto de 2017 y, posteriormente, emitió el Informe de Supervisión N° 725-2017-OEFA/DS-IND de fecha 07 de noviembre de

⁴² Principio de tipicidad regulada mediante el inciso 4 del artículo 246 del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS que aprobó el ya derogado Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

2017, donde observaron dos presuntos incumplimientos y sobre los cuales recomendaron el inicio de un PAS.

Tras la emisión del Informe de Supervisión fue remitido a la Autoridad Instructora, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de PAS del OEFA, tal como detallamos a continuación:

- **Autoridad Instructora:** Es la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la DFAI el órgano que recibe y evalúa el Informe de Supervisión y, de corresponder, desarrolla las labores de inicio del PAS mediante la imputación de cargos a través de la emisión de la Resolución Subdirectoral, que en el presente caso fue la Resolución Subdirectoral N° 0030-2018-OEFA/DFAI/SFAP de fecha 16 de enero de 2018. Asimismo, continúa con las acciones de actuación de pruebas, para posteriormente emitir el Informe Final de Instrucción, que en este caso fue el Informe Final de Instrucción N° 390-2018-OEFA/DFAI/SFAP con fecha 24 de julio de 2018 sustentado mediante el Informe Técnico N° 0388-2018-OEFA/DFAI/SSAG donde dicha Subdirección propuso que el OEFA declare la responsabilidad de LADRILLERA e imponga una multa y una medida administrativa.
- **Autoridad Decisora:** Es la DFAI, órgano que constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones. En el presente caso, se emitió la Resolución Directoral N° 2261-2018-OEFA-DFAI de fecha 20 de setiembre de 2018, sustentado mediante el Informe Técnico N° 542-2018-OEFA/DFAI/SSAG.

Con la emisión de la Resolución Directoral se agota la primera instancia, siendo el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, “TFA”) el órgano que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa.

- **Tribunal de Fiscalización Ambiental:** Es el órgano resolutorio del OEFA con competencia para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Autoridad Decisora,

las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.

C) Trámite previo y durante el Procedimiento Administrativo Sancionador ante el OEFA.

Como acciones previas al inicio del PAS tenemos la emisión del Acta de Supervisión que es remitida al administrado y, el Informe de Supervisión mediante el cual la Autoridad Supervisora pone en conocimiento de la Autoridad Instructora sobre los hallazgos observados durante la Supervisión Ambiental que podrían calificar como infracciones administrativas, acompañados de los medios probatorios obtenidos.

Posteriormente, se daría inicio del PAS, de corresponder, conforme con las siguientes etapas:

- (i) **Emisión de la Resolución Subdirectoral:** Mediante la Resolución Subdirectoral se realiza la imputación de cargos y con la notificación de la Resolución se da el inicio del PAS. El contenido mínimo de la Resolución Subdirectoral es la siguiente:
- Una descripción de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa.
 - La calificación de las infracciones que tales actos u omisiones pudieran constituir.
 - Las normas que tipifican los actos u omisiones como infracción administrativa.
 - Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer.
 - El plazo dentro del cual el administrado puede presentar sus descargos por escrito.
 - La autoridad competente para imponer la sanción, identificando la norma que le otorgue dicha competencia.

La notificación de la imputación de cargos se anexa el Informe de Supervisión.

- (ii) **Presentación de los Descargos contra la Resolución Subdirectoral:**
El administrado puede presentar sus descargos dentro de un plazo

improrrogable de veinte días hábiles, contado desde el día siguiente de notificada la imputación de cargos.

En este periodo, el administrado puede reconocer su responsabilidad de la comisión de la infracción administrativa. Este reconocimiento de responsabilidad debe efectuarse de forma precisa, concisa, clara, expresa e incondicional, y no debe contener expresiones ambiguas, poco claras o contradicciones al reconocimiento mismo; caso contrario, no se entenderá como un reconocimiento.

El reconocimiento es considerado como una condición atenuante para efectos de la determinación de la sanción, toda vez que, el porcentaje de reducción de la multa se otorgará de acuerdo a la oportunidad en la que se formula el reconocimiento de responsabilidad. En caso el reconocimiento se dé desde el inicio del PAS hasta la presentación de los descargos a la Resolución Subdirectoral, la reducción de la multa a imponer será de un 50% del total de la multa. En caso el reconocimiento se dé luego de presentados los descargos a la Resolución Subdirectoral hasta antes de la emisión de la Resolución Final, la reducción de la multa a imponer será de un 30% del total de la multa.

- (iii) **Audiencia del Informe oral:** El administrado puede hacer uso de la palabra para presentar sus descargos contra la Resolución Subdirectoral, la audiencia también puede ser propuesta por la propia Autoridad Instructora.
- (iv) **Emisión del Informe Final de Instrucción:** La Autoridad Instructora es quien la emite, siendo un documento donde se determina de manera motivada las conductas que para la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la DFAI son consideradas constitutivas de infracción, para lo cual identifican la norma que prevé la imposición de sanción y proponen a la DFAI que declare la responsabilidad administrativa, la imposición de una sanción pecuniaria o no, así como medidas administrativas, según corresponda. Cabe también la posibilidad de que, en atención al caso en concreto, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas proponga a la DFAI el archivo del PAS.

(v) **Presentación de los Descargos contra el Informe Final de**

Instrucción: En caso el Informe Final de Instrucción concluya determinando la existencia de responsabilidad administrativa de una o más infracciones, la Autoridad Decisora notifica al administrado, a fin de que presente sus descargos en un plazo de diez días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación, pudiendo solicitar una prórroga de cinco días hábiles por única vez, que se otorga de manera automática. El mismo plazo es otorgado en caso el Informe Final de Instrucción concluya que no existe infracciones, por lo que el administrado deberá presentar sus descargos solicitando que se archive el PAS

(vi) **Emisión de la Resolución Directoral:** La Autoridad Decisora emite la resolución final declarando o no la responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada.

Tener en cuenta que la Resolución Directoral debe contener:

- Fundamentos de hecho y de derecho sobre la determinación de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada.
- Graduación de la sanción de cada infracción imputada constitutiva de responsabilidad administrativa. En caso imponga una multa deberá determinarla conforme a lo establecido en la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA-CD.
- Medidas correctivas, de ser el caso.

En caso se determine que no existe responsabilidad administrativa respecto de los hechos imputados, la Autoridad Decisora archivará el PAS.

Ahora bien, agotada la primera instancia, el administrado se encuentra facultado para interponer recursos administrativos. Cabe indicar que los recursos administrativos deberán presentarse en el plazo de quince días hábiles contados desde la notificación del acto que se impugna (por ejemplo, la resolución final).

Los recursos que pueden imponerse son: (i) el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución final que deberá ser resuelto en un plazo no mayor a treinta días hábiles; y, (ii) el recurso de apelación interpuesto contra la resolución final que deberá ser resuelto en un plazo no mayor a sesenta días hábiles.

En caso el administrado no presente un recurso administrativo en un plazo de quince días hábiles, o el recurso interpuesto es declarado inadmisible o improcedente, la Autoridad Decisora declarará consentida la resolución final.

6.2.3 TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS POR EL OEFA

A) Facultad del OEFA de tipificar infracciones administrativas

Tal como previamente se ha establecido, mediante el artículo 11 de la Ley N° 29325 se dispone como una de las funciones generales del OEFA la función normativa que comprende la facultad de dictar normas que regulen los procedimientos a su cargo, obligaciones o derechos de las personas naturales o jurídicas que fiscaliza.

En esa medida, una vez que el OEFA tipifique las infracciones administrativas en el marco de su función normativa, podrá ejercer sus funciones de supervisión, fiscalización y sanción cuando observe indicios razonables y verificables que demuestren que existe un incumplimiento a la normativa ambiental vigente y, tal incumplimiento se encuentra dentro del ámbito de competencias del OEFA.

Ahora bien, es importante resaltar que la función normativa del OEFA fue delegada mediante la Ley N° 30011, donde se dispone expresamente que el OEFA, como el ente rector de SINEFA, puede tipificar infracciones, mediante la aprobación de una escala de sanciones para cada infracción, emitidas mediante Resoluciones de su Consejo Directivo, que es el órgano máximo de la institución.

La delegación de la función normativa se sustenta en lo dispuesto mediante el Artículo V del Título Preliminar del TUO de la LPAG donde se

establece que constituyen fuentes del procedimiento administrativo, entre otros, los decretos supremos y demás normas reglamentarias de otros poderes del Estado, no solo del legislativo. En ese sentido, tal como lo señala Maraví⁴³, el poder ejecutivo también se encuentra encargado de dictar reglamentos en sus diversas instancias, por lo que, mediante la disposición de una norma de rango de Ley, el OEFA también tiene la facultad y capacidad de emitir normas reglamentarias para la tipificación de sanciones mediante una Resolución de Consejo Directivo que tiene carácter general y está subordinada a la Ley.

La subordinación a la Ley conforme señala Maraví, se explica en el hecho que el OEFA deberá tipificar infracciones en concordancia con el contenido esencial de aquello que se considera como infracciones administrativas generales establecidas mediante el previamente citado artículo 17 de la Ley N° 30011, siendo que no puede tipificar conductas sancionables más allá de las causales que ya han sido establecidas en la Ley⁴⁴. Esto, porque tal como lo señala Pedreschi, la intervención reglamentaria se limita a ser un complemento necesario e indispensable de lo previamente establecido en una norma con rango de Ley, por lo que el desarrollo de la norma reglamentaria es entendido como una extensión de las disposiciones previstas en una norma con rango de Ley.⁴⁵

En este punto, también es importante resaltar lo señalado por Morón, en el sentido que la delegación reglamentaria también se fundamenta en que el hecho de reglamentar materias que tienen complejidad técnica, requiere de una autoridad que entienda el dinamismo de la actividad, la diversidad de los casos y la inviabilidad de que sea tipificado por Ley.⁴⁶ Por lo cual, en materia ambiental no existe otra entidad que se encuentre en mayor capacidad para entender el dinamismo y la casuística de la materia que el OEFA.

⁴³ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, *La Fiscalización Ambiental en el Perú* (Lima: OEFA, 2014), 30.

⁴⁴ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, *La Fiscalización Ambiental en el Perú*, 26.

⁴⁵ Fernando Ocampo, «El principio de razonabilidad como límite a la tipificación reglamentaria de los Organismos reguladores», *Ius et Veritas*, N° 42 (2011): 296.

⁴⁶ Juan Carlos Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (Lima: Gaceta Jurídica, 2009), 707.

Por tanto, con la facultad delegada, a partir de 2013 el Consejo Directivo del OEFA ha hecho ejercicio de las facultades normativa, fiscalizadora y sancionadora.

Ahora bien, las infracciones a imponer por el OEFA presentan dos principales tipos de clasificaciones. Por un lado, tenemos la clasificación de infracciones administrativas en función del ámbito de aplicación, que detallamos a continuación:

- **Transversales:** Son aquellas tipificaciones de infracciones y sanciones que se encuentran vinculados al incumplimiento de los compromisos y obligaciones dispuestos en el IGA y a las obligaciones ambientales dispuestos en las normas ambientales que son aplicables a diversas actividades económicas fiscalizadas correspondientes a diferentes sectores. Como ejemplo tenemos a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD que aprobó la Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.
- **Sectoriales:** Son aquellas tipificaciones de infracciones y sanciones que se encuentran relacionados al incumplimiento de obligaciones ambientales comprendidas en la normativa ambiental de un sector en específico aplicable conforme al tipo de actividad económica. Como ejemplo tenemos a la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD que aprobó la Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a los administrados del sector industria manufacturera y comercio interno bajo el ámbito de competencia del OEFA.

Por otro lado, tenemos la clasificación de infracciones por el momento de consumación, es decir, en función del momento en el que empieza a correr el plazo de prescripción por cada caso, como detallamos a continuación:

- **Infracciones instantáneas.** Para Danos, son aquellas infracciones que se caracterizan por que la lesión o la puesta en peligro del bien

jurídico protegido se produce en un solo evento o un solo momento determinado⁴⁷, por lo cual, tal como señala Baca, la infracción se consume de forma inmediata sin que la situación antijurídica permanezca en el tiempo⁴⁸. Por tanto, como señala Morón, en ese momento se inicia el cómputo del plazo para la prescripción de la infracción.⁴⁹

- **Infracciones con efectos permanentes.** Para Palma, son aquellas infracciones que crean una situación antijurídica que se consume en la generación de la situación antijurídica, pero cuyos efectos son duraderos en el tiempo⁵⁰, por lo cual, tal como señala Gallardo, el cómputo del plazo para la prescripción de la infracción comienza en el momento en que se genera la situación antijurídica y no cuando el administrado pone fin a la situación antijurídica.⁵¹ Por tanto, como señala Caballero, la comisión del hecho y sus efectos pueden ser diferenciados fácilmente.⁵²
- **Infracciones continuadas.** Para Morón, son aquellas infracciones en las que se realizan varias acciones u omisiones, cada una por separado, pero constituyendo una sola infracción, pues infringen un mismo precepto o similares preceptos, es decir, infringen una misma norma o afectan un mismo bien jurídico, actuando de forma perdurable y constante. En pocas palabras, se requiere que una misma acción sea repetida por un breve periodo de tiempo y de forma sucesiva, guiada por un único propósito.⁵³ Conforme señala

⁴⁷ Jorge Danós, «La prescripción de las infracciones de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador», Congreso Internacional de Derecho Administrativo: Derecho Administrativo en el Siglo XXI (2013): 693-726.

⁴⁸ Víctor Baca Oneto, «La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General», Revista Derecho & Sociedad, N° 37 (2012): 263-274.

⁴⁹ Juan Carlos Morón Urbina, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (Lima: Gaceta Jurídica, 2019).

⁵⁰ Ángeles de Palma del Teso, «Las Infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.», Revista Española de Derecho Administrativo, N° 112 (2001): 553-574.

⁵¹ María Jesús Gallardo Castillo, *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica* (España: Iustel, 2008).

⁵² Rafael Caballero Sánchez, «Prescripción de infracciones y sanciones.», Diccionario de Sanciones Administrativas, (2010): 641-666.

⁵³ Juan Carlos Morón Urbina, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (Lima: Gaceta Jurídica, 2019).

Baca, la prescripción se cuenta desde la última acción u omisión constitutiva de infracción.⁵⁴

- **Infracciones permanentes.** Para Gallardo, es aquella infracción que se produce por una sola acción que tiene la característica de prorrogar sus efectos en el tiempo. En palabras de Palma, el ilícito continúa consumándose durante el tiempo que el autor no abandone la situación antijurídica, es decir, su consumación depende del autor de la infracción; por tanto, mientras no se abandone dicha situación el periodo de prescripción no podrá computarse.⁵⁵ A diferencia de las infracciones instantáneas con efectos permanentes, no son los efectos los que perduran, por el contrario, es la misma conducta infractora la que persiste, tal como lo señala Baca.⁵⁶

Señalado ello, es importante resaltar que la obligación de iniciar actividades productivas que generan un significativo impacto negativo contra el medio ambiente sin contar con IGA, califica como una infracción permanente. Esto es claro, toda vez que, el administrado a lo largo del tiempo al continuar con sus actividades productivas sin contar con el IGA debidamente aprobado, hace que el ilícito se siga consumando, haciendo que tanto la infracción como sus efectos continúen de forma paralela hasta que el administrado abandone la situación antijurídica.

Ahora bien, respecto a las sanciones administrativas que pueden llegar a imponerse en los mencionados Cuadros de tipificaciones de infracciones, el artículo 11 del Reglamento de PAS del OEFA ha dispuesto que las sanciones aplicables son las siguientes:

- **Amonestación:** Es una sanción no monetaria.
- **Multa:** Conforme con lo dispuesto en la Ley General del Ambiente la multa no puede ser mayor a 30 000 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, “UIT”) vigentes a la fecha en que se cumpla

⁵⁴ Víctor Baca Oneto, «La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General», 263-274.

⁵⁵ Ángeles de Palma del Teso, «Las Infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.», 553-574.

⁵⁶ Víctor Baca Oneto, «La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General», 263-274.

el pago. Asimismo, conforme con lo dispuesto en la Ley del SINEFA las infracciones pueden ser catalogadas como leves, graves y muy graves. Igualmente, la determinación de la multa se realiza conforme a lo establecido en la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de factores de graduación de sanciones, aprobada mediante la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA-CD, como previamente fue mencionado.

- **Otras establecidas en la normativa vigente:** Encontramos a las medidas administrativas que se clasifican en: medidas cautelares, preventivas, correctivas, entre otros.

Dentro de un PAS, las medidas correctivas que pueden ser impuestas son las siguientes, conforme con lo dispuesto con el artículo 19 del Reglamento de PAS del OEFA:

- (i) El decomiso de los bienes empleados para el desarrollo de la actividad económica.
- (ii) La paralización, cese o restricción de la actividad económica causante de la infracción.
- (iii) El retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de bienes o infraestructura.
- (iv) El cierre parcial o total del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad económica causante de la infracción, entre otras.

Señalado ello, procederemos a analizar exactamente la tipificación por la infracción de no contar con un IGA debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente.

B) Infracción Administrativa Relativa a Realizar Actividades sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental

Tal como previamente se ha revisado, constituye una infracción administrativa general el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental vigente. En ese sentido, conforme con lo dispuesto en la Ley del SEIA, su Reglamento y el RGAIMCI, todo titular

de un proyecto de inversión que genere impactos significativos contra el medio ambiente, se encuentra en la obligación de gestionar la aprobación de un IGA. Por lo que, no cumplir con tal obligación conlleva a la configuración de una infracción administrativa.

Tal infracción administrativa se encuentra tipificada en la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD que aprobó la Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, que como previamente se analizó es una tipificación transversal a todos los sectores que se encuentran dentro de la competencia del OEFA, uno de ellos, el sector industria manufacturera al que pertenece LADRILLERA.

Ahora bien, conforme con lo dispuesto en el punto 4.1 del Cuadro de Tipificaciones y sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD, la infracción analizada presenta la siguiente tipificación:

INFRACCIÓN	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
Desarrollar proyectos o actividades sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículos 3 y 12 de la Ley del SEIA. Artículos 13 y 15 del Reglamento de la Ley del SEIA. Artículos 26 y 27 de la Ley General del Ambiente.	Muy grave	30000 UIT

En ese sentido, OEFA cuenta con las facultades para supervisar, fiscalizar y sancionar por la infracción normativa de desarrollar proyectos de inversión sin contar con el IGA debidamente aprobado, imponiendo una

multa de hasta 30000 UIT, aunado a la imposición de medidas correctivas como previamente se ha revisado.

VII. TOMA DE POSICIÓN PERSONAL FUNDAMENTADA SOBRE CADA UNO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS, PRECISANDO LAS FUENTES EN LAS QUE SE SUSTENTA SU POSICIÓN.

7.1 DETERMINAR SI LA OBLIGACIÓN DE CONTAR CON UN INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL PREVENTIVO DEBIDAMENTE APROBADO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE ES EXIGIBLE.

Como previamente se ha detallado, LADRILLERA cuenta con una Planta Industrial donde lleva a cabo la actividad de fabricación de ladrillos, la cual pertenece al sector denominado Industria Manufacturera. Las actividades productivas de LADRILLERA iniciaron con fecha 16 de junio de 1999, conforme lo señala la SUNAT, lo que significa que para la fecha de inicio de las actividades productivas de LADRILLERA la principal normativa ambiental que le resultaba aplicable era el RPADAIM (Decreto Supremo N° 19-97-ITINCI) pues en dicho tiempo la legislación ambiental era sectorial, es decir, cada Ministerio regulaba los modos y formas de las obligaciones ambientales, siendo en el presente caso MITINCI quien dispuso su aprobación.

El RPADAIM tenía un claro enfoque preventivo frente a los impactos que las actividades industriales podrían generar contra el medio ambiente y sus componentes. Es por ello que, mediante su artículo 10 dispuso como principal obligación ambiental que todos aquellos titulares de proyectos pertenecientes al sector de industria manufacturera deben contar con un Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental, como requisito previo al inicio de las nuevas actividades.

Como diversa doctrina lo ha señalado, la relevancia de contar con una certificación ambiental radica en permitir llevar a cabo una investigación integral del proyecto de inversión desde la arista ambiental, social y económica a fin de poder reconocer cuál es la interacción del proyecto de inversión con su medio ambiente y, de esta forma, identificar los potenciales impactos ambientales negativos que el mismo pueda generar contra este. Así pues, el estudio permitirá que, tras la identificación de

impactos, se puedan determinar las medidas de prevención, control y remediación de cada uno de ellos, haciendo que el impacto sea tolerable y, de esta forma, el proyecto viable desde la arista ambiental. Por lo previamente señalado, el hecho que un proyecto de inversión no cuente con un IGA de tipo preventivo impide alcanzar el objetivo que es no generar o generar en lo más mínimo, impactos negativos significativos contra el medio ambiente y sus componentes, lo que conlleva a que los bienes jurídicos que se busca tutelar, se vean afectados.

Ahora bien, el RPADIAM también regulo la adecuación ambiental para aquellas actividades que se encontraban ya iniciadas a la vigencia de este Reglamento. Con esto, se permitía que las actividades en curso puedan presentar ante la autoridad sectorial competente un IGA de carácter correctivo que, conforme con el artículo 18 del RPADAIM podría ser un DAP o un PAMA, dependiendo de la magnitud del impacto negativo ambiental que generen las actividades ya iniciadas.

Así las cosas, conforme con la Segunda Disposición Complementaria y al Anexo II del RPADAIM se dispuso que la presentación del PAMA quedaría sujeto a ciertos plazos y condiciones que serían establecidos por la autoridad sectorial competente, ya que la adecuación ambiental de las actividades en curso debía ejecutarse de forma gradual. En ese sentido, la exigencia a una adecuación ambiental dependía de la paulatina promulgación de normas que contuvieran obligaciones de adecuación. Con este criterio de ejecutar la aplicación del mecanismo legal de adecuación ambiental de manera progresiva se buscaba focalizar la atención en aquellos sectores que, a criterio de la autoridad sectorial competente, generaban impactos negativos más significativos contra el medio ambiente. Es a razón de ello que la adecuación ambiental no se aplicó de manera general, sino que únicamente era exigible a aquellas actividades productivas que habían sido priorizadas.

Es a razón de esto último que se emitió el Decreto Supremo N° 003-2002-MINAM que aprobaba Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para efluentes y emisiones para la adecuación ambiental de actividades de los rubros cemento, cerveza y papel, en pocas palabras, estas eran las actividades que se pretendía priorizar. Por esta razón, los titulares de estas actividades productivas tenían la obligación de adecuarse a la normativa ambiental conforme a los plazos y formas establecidos en la norma, a diferencia de los demás rubros que no se encontraban priorizados.

Posteriormente, se emitió la norma que regulo un nuevo supuesto de adecuación ambiental, este fue el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI que aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM. Este Régimen dispuso que la autoridad competente podía exigir el inicio de la adecuación ambiental a aquellas actividades en curso que fueran objeto de una denuncia ambiental en su contra. Lo dispuesto por la mencionada norma se basa en la lógica que al ser actividades que ha sido objeto de denuncias ambientales significa que el impacto negativo que generan contra el ambiente es, a criterio de los denunciantes, significativo.

Dentro de este orden de disposiciones sustantivas se puede concluir que en el marco del RPADAIM y la emisión de sus normas complementarias, únicamente les resultaba aplicable la adecuación ambiental a actividades que debían encontrarse necesariamente en los siguientes supuestos:

- (i) Que a la vigencia del RPADAIM la actividad ya se encontraban en curso y esta había sido priorizada por normas ambientales mediante las cuales se disponía el plazo y forma para adecuarse.
- (ii) Que hayan sido objeto de denuncia ambiental y la autoridad ambiental ha exigido a los titulares de las actividades productivas la adecuación ambiental.

Tras lo previamente mencionado, corresponde cuestionarnos en qué supuesto se encontraba LADRILLERA al inicio de sus actividades conforme a lo dispuesto por el RPADAIM que era la norma vigente en dicho momento, ¿le correspondía gestionar un EIA o DIA?; o, ¿calzaba en los supuestos de adecuación ambiental? La respuesta a tal interrogante es clara: a LADRILLERA le correspondía gestionar y obtener la aprobación de un IGA de forma previa al inicio de sus actividades, ya sea un EIA o un DIA.

Lo previamente señalado se sustenta en el hecho de que el RPADAIM fue publicado en el año 1997, con lo cual a partir de dicha fecha la obligación de gestionar un IGA de forma previa al inicio de actividades era exigible de forma precisa en el sector industria. Por tanto, LADRILLERA al haber iniciado sus actividades en 1999, es decir, luego de la promulgación del RPADAIM, le resultaba exigible el cumplir con la obligación de contar con un IGA como requisito previo al inicio de sus actividades. Por tanto, al haber iniciado sus actividades sin contar con un IGA previo, incumplía

abiertamente con la obligación sectorial dispuesta en el RPADAIM y cometía una conducta antijurídica.

Aunado a lo previamente señalado, con la emisión de la Ley del SEIA (Ley N° 27446) y su Reglamento (Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM), la obligación de contar con un IGA de forma previa al inicio de sus actividades, no solo se mantuvo, sino que motivó el desarrollo de todo un cuerpo normativo transectorial que promovió el desarrollo de la doctrina, tal como el apartado de Marco Teórico se ha descrito.

En este gran desarrollo se reguló la trilogía de tipos de IGA preventivos, donde encontramos a los EIA detallados, EIA semidetallados y DIA, los cuales resultarán aplicables en función del nivel del impacto ambiental negativo significativo que genera cada proyecto inversión en específico.

Asimismo, el nuevo marco normativo brindó luces respecto de cuál debe ser el contenido mínimo de un Estudio de Impacto Ambiental, siendo esto uno de los aspectos más importantes, pues la Ley del SEIA fue clara en señalar que dicho Estudio debe incluir, entre otros: (i) la identificación y caracterización de las implicaciones y los impactos ambientales negativos, en todas las fases y durante todo el período de duración del proyecto, para lo cual deben tener en cuenta el riesgo ambiental; y, (ii) la estrategia de manejo ambiental o la definición de metas ambientales incluyendo, según el caso, el plan de manejo y el plan de contingencias, entre otros. Así pues, con el contenido mínimo de un Estudio de Impacto Ambiental se demuestra, una vez más, la importancia de cumplir con la principal obligación principal ambiental que es, contar con un IGA debidamente aprobado de forma previa al inicio de actividades.

Más tarde, tras varios años de aplicación de la RPADAIM, PRODUCE dispuso su derogación mediante la entrada en vigencia del RGAIMCI (Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE), el cual se encontraba vigente durante la supervisión ambiental que gatilló el inicio de PAS analizado en el presente informe y que se encuentra vigente hasta la fecha. Por este motivo, resulta conveniente analizar el mencionado Reglamento para dar respuesta del presente problema jurídico, pues fue en el marco del RGAIMCI que la Dirección de Supervisión del OEFA observó una presunta infracción administrativa.

Naturalmente, tras la emisión del RGAIMCI se profundizó y se desarrolló la obligación de contar con un IGA como requisito previo al inicio de actividades. Incluso se buscó la coherencia con lo dispuesto en el Ley del SEIA y su Reglamento, pues se aprobó la trilogía de los IGAs preventivos ya comentados para las actividades nuevas, es decir, aplicables a actividades que aún no se encontraban en operación. Por otro lado, reguló la adecuación ambiental, para lo cual los administrados sujetos a la adecuación ambiental debían de gestionar un IGA correctivo pues, dependiendo del nivel de impactos negativos significativos que el proyecto de inversión esté generando, debían gestionar un DAA o un PAMA.

En este punto, es importante conocer para qué supuestos en específico se dispuso la adecuación ambiental. Al respecto, el artículo 53 del mencionado RGAIMCI dispuso que la adecuación ambiental resultaría aplicable a todas aquellas actividades que se encontraban en curso sin que previamente hayan gestionado el IGA preventivo correspondiente. Asimismo, otro supuesto fue regulado mediante la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI, disposición que señala que la adecuación a la normativa ambiental era exigible para todas actividades productivas que mediante norma se disponía que debían adecuarse a las obligaciones ambientales vigentes, tal como es el caso del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE mediante el cual se exigía la adecuación ambiental con el cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, de Estándares de Calidad Ambiental, aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar.

Como es claro, el criterio de PRODUCE había cambiado, pues ya no buscaba priorizar ciertas actividades como previamente lo disponía el RPADAIM, por el contrario, buscó que paulatinamente todos los titulares de actividades ya iniciadas se adecuen a la normativa ambiental vigente a fin de cumplir con las obligaciones que les resulte aplicables.

Por lo previamente mencionado entonces, para que a un titular de una actividad productiva ya iniciada le resulte exigible la adecuación ambiental, se debía de cumplir de manera conjunta con los siguientes dos supuestos:

- (i) El titular de la actividad productiva viene ejecutando sus actividades sin contar con el IGA probado, en pocas palabras, son actividades en curso.

- (ii) El titular de la actividad productiva se encuentra sujeto al cumplimiento de LMPs, ECAs, aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar.

Ciertamente, la implicancia de encontrarse dentro del ámbito de aplicación de la adecuación ambiental significaba que el titular de la actividad productiva contaba con un plazo máximo de tres años, contabilizada a partir de la entrada en vigencia del RGAIMCI, para la presentación del IGA correspondiente ante PRODUCE, es decir, hasta el 09 de setiembre de 2018.

Tras el desarrollo previo, en este punto es importante cuestionarnos si la situación jurídica de LADRILLERA que identificamos previamente, cambió con la emisión del RGAIMCI la cual era la norma vigente durante la supervisión y PAS del presente caso analizado, por ello la pregunta es ¿a LADRILLERA le sigue resultando exigible la obligación de gestionar un IGA preventivo?; o, ¿calza en el nuevo supuesto de adecuación ambiental dispuesto por el RGAIMCI? La respuesta a tal interrogante no es del todo clara a simple vista, ya que se debe realizar un análisis respecto del ámbito de aplicación de la adecuación ambiental en el marco del Reglamento Ambiental vigente.

Como previamente señalamos en el apartado del Marco Teórico, la respuesta a tal interrogante presenta dos posturas generales y diferentes entre sí.

La primera postura señala que LADRILLERA no calza en el supuesto de adecuación ambiental, pese al cambio normativo, por lo cual la obligación de contar con un IGA aprobado como requisito previo para el inicio de sus actividades en su momento fue incumplido y, con ello, se cometió una infracción administrativa. Esta infracción administrativa se encuentra tipificada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD que aprobó la tipificación de infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los IGA, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.

Esta postura se sustentaba en dos aspectos, que fueron recogidos en el punto 27 de la R.D. N° 2261-2018 (resolución de primera instancia del PAS que analizamos en el Informe), pues se señaló que el plazo de adecuación ambiental de tres años regulado mediante la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI únicamente resultaba aplicable a los siguientes supuestos:

“27. Conforme a ello y a lo señalado en los párrafos anteriores, el plazo máximo de tres (3) años para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente, solo es aplicable para aquellas actividades en curso a la entrada de vigencia de la RPADAIM y que hayan sido priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.”

Por ende, conforme al punto 28 de la R.D. N° 2261-2018, la adecuación ambiental excluye a las siguientes actividades:

28. En tal sentido, la Cuarta Disposición Complementaria Final, excluye a aquellos titulares que no estuvieran dentro del referido supuesto de adecuación, esto es:

- (i) Todas aquellas actividades industriales que requerían un instrumento de gestión ambiental de tipo correctivo, pero que ello aún no le era exigible por no haber sido priorizadas.
- (ii) Aquellas que en su oportunidad debieron tramitar su instrumento de gestión ambiental de tipo preventivo (Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental) por tratarse de actividades "nuevas", que iniciaron actividades dentro de la vigencia del RPADAIM.

Como es claro, para esta postura, LADRILLERA incumplió con su obligación de gestionar y obtener la aprobación de un IGA de tipo preventivo para el inicio de sus “nuevas” actividades dentro de la vigencia del RPADAIM, que era norma vigente durante el inicio de actividades. Por lo cual, LADRILLERA se encuentra excluida del ámbito de aplicación de la adecuación ambiental dado que este supuesto solo resultaba aplicable para aquellas actividades “en curso” a la entrada de vigencia de la RPADAIM y que hayan sido priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.

No obstante, esta postura no solo es incorrecta, sino que conlleva, desde mi punto de vista, a generar situaciones irregulares, tal como se desarrolla a continuación:

7.1.1 Respecto a que la adecuación ambiental solo es aplicable para aquellas actividades en curso a la entrada de vigencia de la RPADAIM, por lo cual es excluyente a aquellas que en su oportunidad debieron tramitar su IGA

de tipo preventivo por tratarse de actividades "nuevas", que iniciaron actividades dentro de la vigencia del RPADAIM.

En primer lugar, debemos tener en claro que el RPADAIM fue derogado mediante la RGAIMCI con fecha 09 de octubre de 2015, fecha para la cual LADRILLERA ya venía desarrollando sus actividades productivas desde 1999 sin contar con un IGA aprobado por la autoridad ambiental competente. Por tanto, para la vigencia del RGAIMCI el incumplimiento de la obligación ambiental no solo ya se había generado, sino que la situación de incumplimiento y comisión de una infracción administrativa se mantenía en el tiempo.

No obstante, mediante el artículo 53 del RGAIMCI se reguló una situación peculiar y novedosa en materia de Adecuación Ambiental, pues se señalaba que el titular que viene ejecutando actividades sin contar con el IGA aprobado, debía solicitar la adecuación ambiental de sus actividades a través de la elaboración y presentación de un DAA o PAMA, para su respectiva aprobación por la autoridad ambiental competente. Así pues, conforme al artículo 53 la Adecuación Ambiental es aplicable a toda actividad en curso, siendo tal frase definida mediante el Anexo I del RGAIMCI de la siguiente forma:

“Actividad en curso. - Cualquier actividad de la industria manufacturera o de comercio interno de competencia del PRODUCE que se viene ejecutando.”

Dado que la redacción de la frase “viene ejecutando” se encuentra en tiempo presente, se entiende que la actividad en curso es toda aquella que se viene ejecutando hasta la fecha de entrada en vigencia del RGAIMCI, por lo cual, toda actividad en ejecución sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente hasta el 09 de octubre de 2015, se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Adecuación Ambiental.

En ese sentido, en el marco del RGAIMCI, con la sola definición de “actividades en curso” es claro que la adecuación ambiental no solo es aplicable para aquellas actividades en curso a la entrada de vigencia de la RPADAIM, sino que, también es aplicable para todas aquellas actividades en curso a la entrada de vigencia del RGAIMCI. Así pues, las actividades de LADRILLERA por norma legal, no

deben ser excluidas de la adecuación ambiental, incluso cuando en su momento debieron tramitar un IGA de tipo preventivo por tratarse de actividades "nuevas".

Desconocer lo previamente señalado conlleva a una clara vulneración del principio de legalidad⁵⁷ previsto en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG vigente, mediante el cual se establece expresamente que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les han sido atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidos.

Esta definición aportada por el TUO de la LPAG manifiesta la función trascendental que cumple el principio de legalidad en la determinación de los fines de interés general a los que debe servir la Administración Pública y que justifican su existencia, y cuya observancia constituye criterio válido para el enjuiciamiento de la corrección de su actuación. En tal sentido, el principio de legalidad constituye uno de los más importantes, al ser considerado como principio emblemático del Estado de Derecho.

A nivel doctrinario, Linares y Perrot indican que la importancia del principio de legalidad radica en que este “genera seguridad jurídica para los administrados, protegiéndolos en contra de las arbitrariedades a que estarían expuestos si la Administración no estuviera ligada a normas jurídicas. Y a la vez produce firmeza en la actuación administrativa que será conforme a los dictados de la ley, traduciéndose por tanto en una actuación coherente”.⁵⁸

Dicho esto, en materia ambiental, el artículo 53 del RGAIMCI establece expresamente que la adecuación ambiental resultará aplicable a todas aquellas actividades en curso que se vengán ejecutando hasta a la vigencia del RGAIMCI. En ese sentido, ya que las actividades de LADRILLERA se encontraban en curso a la entrada en vigencia del RGAIMCI entonces evidentemente si es pasible de

⁵⁷ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

⁵⁸ Juan Francisco Linares y Abelardo Perrot, «Poder Discrecional Administrativo», Manual de Derecho Administrativo (1988): 128.

adecuarse a la normativa ambiental mediante la elaboración de una IGA correctivo.

Por tanto, con base al principio de legalidad que rige a todo Estado de Derecho, se debe respetar el dispositivo legal previamente señalado, estando prohibido establecer excepciones que la norma no ha establecido, lo que genera en consecuencia que en el marco del principio de legalidad a LADRILLERA le resulta aplicable la Adecuación Ambiental.

Sin perjuicio de lo anterior, ¿qué sucedería si en efecto la adecuación ambiental solo fuera aplicable para aquellas actividades en curso a la entrada de vigencia de la RPADAIM, por lo cual se excluirían todas aquellas actividades que en su oportunidad debieron tramitar su IGA de tipo preventivo por tratarse de actividades "nuevas"?

La situación simplemente generaría que el bien jurídico que se busca proteger se vea gravemente afectado, ya que finalmente no se estaría logrando alcanzar la finalidad última del SEIA que es evaluar y reducir el riesgo de generar impactos negativos significativos contra el medio ambiente a razón de las actividades productivas. Esto se indica con certeza, ya que el hecho de impedir la adecuación ambiental de actividades productivas en curso que no cuentan con un IGA previo a la emisión de la RGAIMCI, genera como consecuencia que un gran grueso de estas actividades opere sin un IGA, que es el instrumento mediante el cual se puede identificar los impactos que generan las actividades y definir las medidas ambientales de prevención, control y reducción de tales impactos.

Esta situación no es ajena a la realidad, ya que es lo que actualmente sucede en el sector agricultura. Mediante el Decreto Supremo N° 019-2012-AG que aprobó el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario únicamente se ha dispuesto dos supuestos para gestionar un IGA: (i) corresponderá gestionar un IGA preventivo en caso sean actividades “nuevas” tras la emisión del Reglamento de Gestión Ambiental; y, (ii) corresponderá gestionar un IGA correctivo, en el marco de la adecuación ambiental, siempre que se demuestre claramente que la actividad se encontraba en operación o se había iniciado con anterioridad a la vigencia del Reglamento de Gestión Ambiental, es decir, antes del 14 de noviembre de 2012.

En ese sentido, es claro que todas aquellas actividades que se han iniciado luego de la emisión del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario sin contar previamente con un IGA preventivo, no pueden someterse a la adecuación ambiental, pues este supuesto no está contenido en la normativa ambiental del sector agrario, a diferencia de la normativa ambiental del sector industria. Situación que es problemática, ya que incluso cuando los administrados han llegado a presentar una solicitud de evaluación de IGA correctivo ante el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI, este ha dispuesto denegar la solicitud fundamentándose en que el administrado no ha logrado demostrar que sus actividades se iniciaron con anterioridad a la vigencia el Reglamento de Gestión Ambiental, tal como vemos a continuación:

**RESOLUCIÓN DE DIRECCIÓN GENERAL N° 0135-2021-
MIDAGRI-DVDFIR-DGAAA**

(...) SE RESUELVE:

Artículo 1.- DENEGAR la solicitud de evaluación de la Declaración Ambiental en Curso (DAAC) de la Granja Porcina Sinchi II ubicada en el distrito de Humay, provincia de Pisco, departamento de ICA, dándose por CONCLUIDO el procedimiento, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Informe N° 0014-2021-MIDAGRI-DVDAFIR/DGAAA-DGAA-FDGH, que sustenta la Resolución de Dirección General N° 0135-2021-MIDAGRI-DVDFIR-DGAAA

(...) III. CONCLUSIONES

3.1 La empresa Redondos S.A. no ha cumplido con subsanar satisfactoriamente 08 de 26 observaciones de carácter técnico, siendo una de las más relevantes, el no haber acreditado el inicio de actividades con anterioridad al 14 de noviembre de 2012, por tanto, no se encuentra comprendida dentro de los alcances del artículo 40 del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector agrario, el cual solo faculta solicitar la aprobación de una DAAC a los titulares que ya se encontraban

desarrollando sus actividades agrarias antes del 15 de noviembre de 2012.⁵⁹

De esta manera, es claro que esta postura también genera todas luces la vulneración del principio de razonabilidad⁶⁰ previsto en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, mediante el cual se dispone que las decisiones de la autoridad administrativa cuando califiquen infracciones e impongan sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se busca tutelar.

Así también, Morón Urbina sostiene lo siguiente sobre el principio de razonabilidad:

(...) Para cumplir con el principio de razonabilidad una disposición de gravamen (por ejemplo, una sanción administrativa, la ejecución de un acto, la limitación de un derecho, etc.), debe cumplir con:

-Mantener la proporción entre los medios y fines. Quiere decir que la autoridad al decidir el tipo de gravamen a emitir o entre los diversos grados que una misma acción puede conllevar, no tiene plena discrecionalidad para la opción, sino que debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal.⁶¹

Por tanto, pretender declarar que las actividades de LADRILLERA no pueden someterse a una Adecuación Ambiental, pese a lo dispuesto mediante el artículo 53 del RGAIMCI, hace que la finalidad última del SEIA no llegue a ser alcanzada generando que el bien jurídico que se busca proteger que es el medio ambiente se ponga en riesgo, ya que no se estaría permitiendo espacios para que

⁵⁹ Resolución de Dirección General N° 0135-2021-MIDAGRI-DVDFIR-DGAAA de fecha 24 de febrero de 2021 emitido por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

⁶⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
1.4. Principio de razonabilidad. –

Las decisiones de la autoridad administrativa cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

⁶¹ Juan Carlos Morón Urbina, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, 70.

los administrados puedan subsanar sus infracciones ambientales mediante la adecuación ambiental.

Por todo lo previamente señalado, entonces es importante dejar en claro que esta postura no solo es ilógica, sino que también vulnera abiertamente los principios de legalidad y razonabilidad, por lo que, es claro que a las actividades de LADRILLERA si le resulta aplicable la adecuación ambiental, por ende, cuenta con un plazo de adecuación de tres años para presentar su IGA correctivo ante PRODUCE. Con lo cual, la obligación de gestionar un IGA preventivo ya no le es exigible.

7.1.2 Respecto a que la adecuación ambiental solo es aplicable para aquellas actividades que han sido priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental, por tanto, es excluyente a todas aquellas actividades industriales que requerían un IGA de tipo correctivo, pero que ello aún no le era exigible por no haber sido priorizadas.

Como se ha descrito en el Marco Teórico, la RPADAIM tenía un claro enfoque de priorizar ciertas actividades productivas en la adecuación ambiental, pues partía de la lógica de que estas actividades generaban impactos significativos negativos contra el medio ambiente más graves. Sin embargo, este criterio cambió con la emisión de la RGAIMCI puesto que no buscaba priorizar ciertas actividades, por el contrario, disponía que la adecuación ambiental sea aplicable a todas aquellas actividades en curso que, tal como señala la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI, estuviesen sujetos al cumplimiento de LMP, de ECAS, aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar. Tanto es así que dispone un plazo general de tres años para presentar el IGA correctivo correspondiente.

En ese sentido, es evidente que el RGAIMCI no buscaba aplicar únicamente la adecuación ambiental a ciertos rubros priorizados, por lo contrario, lo que buscaba es que el gran grueso de actividades productivas en curso que generaban impactos significativos contra el medio ambiente se adecúe a la normativa ambiental vigente. Incluso, desde mi criterio, este objetivo es claro cuando la

Cuarta Disposición Complementaria Final establece que la adecuación ambiental resultará aplicable a todas aquellas actividades que realicen un aprovechamiento de los recursos naturales, lo que significa que inevitablemente ese supuesto en su generalidad aplica a la gran mayoría de rubros del sector industrial pues requieren de recursos naturales para llevar a cabo sus procesos productivos, siendo el caso de LADRILLERA un claro ejemplo de ello. Por lo cual, conforme a la mencionada disposición complementaria final, a LADRILLERA le resulta aplicable la adecuación ambiental, incluso cuando en su momento sus actividades no fueron priorizadas.

Desconocer lo previamente señalado conlleva también a una clara vulneración del principio de legalidad. La razón, una vez más, es que se debe respetar la disposición previamente señalada, por lo cual se encuentra prohibido establecer nuevos supuestos que el RGAIMCI no ha establecido como es el supuestamente priorizar ciertas actividades. Por tanto, en el marco del principio de legalidad, LADRILLERA se encontraba sujeta al plazo de adecuación ambiental de tres años dispuesto por la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI.

Sin perjuicio de lo previamente señalado, ¿qué sucedería si en efecto la adecuación ambiental solo fuera aplicable a aquellas actividades que han sido priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental, por lo cual se excluirían todas aquellas actividades que requerían un IGA de tipo correctivo, pero no fueron priorizadas?

Como previamente se señaló dicha situación generaría que el bien jurídico que se busca proteger una vez más se vea gravemente afectado, ya que finalmente no se estaría logrando alcanzar la finalidad última del SEIA que es evaluar y reducir el riesgo de generar impactos negativos significativos contra el medio ambiente a razón de las actividades productivas.

No obstante, esta situación presenta una característica aún más inusual, y es que conforme a esta postura es razonable que incluso actividades que no podían adecuarse ambientalmente en el marco de la RPADAIM, puesto que no fueron priorizadas, tampoco pueden hacerlo en el marco del RGAIMCI, ya que pretende seguir con ese criterio de priorizar ciertos rubros dejando de lado un

gran grupo productivo que finalmente no va a contar con ningún IGA pues el ordenamiento jurídico vigente no le estaría exigiendo contar con uno.

Con esto, una vez más se sustenta que esta postura vulnera abiertamente al principio de razonabilidad pues se estaría calificando infracciones e imponiendo sanciones con base a criterios que permiten una grave desproporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se busca tutelar, que en este caso es la protección al medio ambiente. Fin público que no es alcanzado si es que se considera que la adecuación ambiental únicamente resulta aplicable a actividades priorizadas, que evidentemente no representan la gran mayoría de actividades industriales.

Por todo lo previamente señalado, entonces es importante dejar en claro que este criterio no solo es ilógico, todo lo contrario, vulnera abiertamente los principios de legalidad y razonabilidad, por lo que, en claro que a las actividades de LADRILLERA si le resulta aplicable la adecuación ambiental, por ende, cuenta con un plazo de adecuación de tres años para presentar su IGA correctivo ante PRODUCE. Con lo cual, la obligación de gestionar un IGA preventivo ya no le es exigible.

Habiendo refutado la primera postura, corresponde analizar la importancia de brindar espacios de adecuación ambiental a las actividades en curso, sin aplicar supuestos de exclusión sin base normativa, y teniendo en cuenta los impactos negativos significativos que generen contra el medio ambiente.

Al respecto, resaltamos que el plazo otorgado de tres años permite garantizar que se logre el objetivo del principio de progresividad ambiental, también denominado principio de gradualidad conforme con el artículo 33.4 de la LGA, ya que se aseguraba la consecución de los objetivos de la regulación ambiental pues se respetaba el derecho de los titulares de proyectos de inversión a no verse afectados irrazonablemente en el proceso de consecución.

Al respecto, De La Puente y Vargas nos brindan un mayor esclarecimiento de este principio señalando, a su criterio, que el mismo se caracteriza por la progresividad, la gradualidad o razonabilidad y la no regresividad.

Respecto de la progresividad, los autores explican que los objetivos de la regulación ambiental deben alcanzarse de manera progresiva, debido a que la concretización de garantizar el derecho fundamental a contar con un medio ambiente equilibrado es compleja, por ello, el Estado debe brindar un esquema de gestión ambiental general.

Una vez cumplido ello, se debe resaltar la gradualidad o razonabilidad de las medidas, pues los derechos económicos tales como libre empresa, propiedad, libertad de contratar y de contratación, también requieren de la tutela estatal de la misma manera que la protección al ambiente, siendo evidente que no debe existir preferencia entre los derechos, tal como lo señalado el Tribunal Constitucional⁶², por tanto, ambos derechos deben ser articulados mediante la gradualidad o razonabilidad. Es por ello, que el legislador debe estimar el tiempo de adecuación que amerita la implementación de una nueva regulación ambiental, teniendo en cuenta los costos de cumplimiento y la situación colectiva y particular de los administrados que deberán cumplirla.

Finalmente, tener en cuenta la no regresividad, ya que una vez alcanzado un nivel de calidad de gestión ambiental, no deben ejecutar medidas que disminuyan el nivel de calidad ambiental alcanzado⁶³.

Por lo previamente mencionado, tal como lo señalan los autores, para llevar a cabo un adecuado y constante avance de la regulación ambiental se debe aplicar adecuadamente los mecanismos legales que permitan la transición pacífica hacia la mejora en la gestión ambiental de las actividades productivas.

Por todo lo que se ha analizado y desarrollado previamente, considero en este punto que la respuesta al primer problema jurídico es clara. LADRILLERA en un primer momento le era exigible la obligación de contar con un IGA preventivo en el marco de la RPADAIM. Sin embargo, esta situación cambió con la emisión de la RGAIMCI, ya que se le otorgó a un plazo de tres años para adecuar sus actividades productivas a la obligación de contar con un IGA debidamente aprobado por la autoridad competente. Situación que de hecho ya cumplió pues con fecha 08 de setiembre de 2017 presentó ante PRODUCE la solicitud de evaluación de una DAA

⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N.º 1797-2002-HD/TC de fecha 29 de enero de 2003.

⁶³ Lorenzo De La Puente Brunke y David Vargas Tacuri, «Notas sobre la aplicación de la norma ambiental peruana en el tiempo», Revista Derecho & Sociedad, N° 50 (2018): 34.

de su Planta de Producción que, finalmente PRODUCE encausó en otro IGA correctivo que es el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante “PAMA”). Por tanto, a LADRILLERA no le es exigible la obligación de contar con un IGA preventivo.

7.2 DETERMINAR SI SE DEBE DECLARAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL ADMINISTRADO, IMPONER UNA MULTA Y UNA MEDIDA ADMINISTRATIVA POR LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA DE REALIZAR ACTIVIDADES PRODUCTIVAS SIN CONTAR CON UN INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL DEBIDAMENTE APROBADO POR LA AUTORIDAD.

Para el ejercicio de su función sancionadora, la autoridad administrativa primero deberá tener en cuenta lo dispuesto mediante el principio de tipicidad contemplado en el numeral 4 del artículo 246 del TUO de la LPAG, el cual califica como un principio de la potestad sancionadora administrativa:

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de

aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

Al respecto, Huapaya, Sánchez y Alejos señalan que la declaración de responsabilidad administrativa depende de verificar previamente si la conducta cometida es una conducta antijurídica, si la misma es típica y si es punible, esto en el marco del principio de tipicidad. Primero, para verificar si la conducta es antijurídica se deberá corroborar si la conducta es contraria al ordenamiento jurídico en su conjunto, es decir, si se ha incumplido un deber calificado como obligatorio. Segundo, se debe evaluar si la conducta hallada es típica, es decir, si se subsume dentro de una norma que expresamente establece que dicha conducta constituye una infracción administrativa. Tercero, se debe verificar si existen causales que excluyen la punibilidad del hecho infractor, es decir, si por disposición normativa el legislador ha decidido que no se debe declarar la responsabilidad del administrado.⁶⁴

Señalado ello, entonces, corresponde verificar si en el presente caso nos encontramos frente a una responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción administrativa que debe ser declarada por la autoridad administrativa.

Respecto del primer aspecto que consiste en verificar si la conducta es antijurídica, líneas arriba se ha determinado que LADRILLERA, en el marco del RPADAIM, había incumplido la obligación ambiental de contar con un IGA como requisito previo al inicio de sus actividades, por lo cual, dado que la norma sustantiva establecía claramente este deber, su incumplimiento genera que LADRILLERA haya cometido una conducta antijurídica.

Respecto del segundo aspecto que es verificar si la conducta antijurídica se encuentra tipificada. Previamente se ha mencionado que la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD que aprobó la Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los IGA, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, dispone mediante el punto 4.1 de su Cuadro de Tipificaciones y sanciones, que la conducta antijurídica de

⁶⁴ Ramón Huapaya Tapia, Lucio Sánchez Povis y Oscar Alejos Guzmán, «El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General», *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano*, Palestra (2018), 588-590.

“Desarrollar proyectos o actividades sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente” es pasible de una sanción de hasta 30000 UIT, sin perjuicio de la imposición de medidas administrativas. En ese sentido, claramente la conducta antijurídica de LADRILLERA constituye una infracción sancionable.

Al respecto, considero importante resaltar que la tipificación brindada por la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD, tuvo como antecedente a la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD la cual aprobó la tipificación de infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los IGAs y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas (actualmente derogada). En ese sentido, la conducta antijurídica de desarrollar proyectos o actividades sin contar con el IGA aprobado, se ha encontrado tipificada desde el año 2013 por el OEFA.

Finalmente, respecto del tercer aspecto, corresponde verificar si la conducta antijurídica objeto de análisis del presente informe gatilla que la autoridad reconozca la responsabilidad administrativa del administrado por la comisión de la infracción administrativa. Para ello, es necesario previamente determinar qué tipo de infracción administrativa es objeto de análisis. Como fue señalado en el Marco Teórico, la infracción administrativa de realizar actividades sin contar previamente con un IGA aprobado por la autoridad competente, califica como una infracción permanente. Esto significa que, en palabras ya citadas de Gallardo y Palma, es aquella infracción que se produce por una sola acción haciendo que sus efectos se prorroguen en el tiempo, tanto así que, el propio ilícito continuará consumándose durante el tiempo que el autor no abandone la situación antijurídica, es decir, hasta que LADRILLERA no obtenga la aprobación de un IGA.

Con dicha premisa clara, corresponde señalar que durante la comisión de esta infracción administrativa permanente se produjo un cambio normativo, es decir, el RPADAIM que se encontraba vigente a la fecha de inicio de actividades de LADRILLERA fue derogado por la RGAIMCI, siendo el reglamento vigente cuando el OEFA llevó a cabo la supervisión ambiental y dispuso el inicio del presente PAS analizado.

Este cambio normativo, a criterio del Tribunal Constitucional implica que la norma aplicable a los casos donde se ha observado infracciones permanentes, es aquella que se encuentra vigente al cese de la consumación de la infracción administrativa, conforme al siguiente detalle:

Procesos por desaparición forzada frente al principio de legalidad

26. Finalmente, si bien cuando se produjo la presunta detención de Genaro Villegas Namuche no se encontraba vigente en nuestro Código Penal el delito de desaparición forzada, ello no constituye impedimento para que se lleve a cabo el correspondiente proceso penal y se sancione a los responsables, por los otros delitos concurrentes en los hechos.

En todo caso, si bien el principio de legalidad penal, reconocido en el artículo 2.24, d de la Constitución, incluye entre sus garantías la de la Lex previa, según la cual la norma prohibitiva deberá ser anterior al hecho delictivo, en el caso de delitos de naturaleza permanente, la ley penal aplicable no necesariamente será la que estuvo vigente cuando se ejecutó el delito.

La garantía de la ley previa comporta la necesidad de que, al momento de cometerse el delito, esté vigente una norma penal que establezca una determinada pena. Así, en el caso de delitos instantáneos, la ley penal aplicable será siempre anterior al hecho delictivo. En cambio, en los delitos permanentes, pueden surgir nuevas normas penales, que serán aplicables a quienes en ese momento ejecuten el delito, sin que ello signifique aplicación retroactiva de la ley penal.

Tal es el caso del delito de desaparición forzada, el cual, según el artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, deberá ser considerado como delito permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.⁶⁵

En ese sentido, toda vez que, la infracción se ha mantenido en el tiempo y todavía no ha cesado su consumación, podríamos aplicar este criterio al caso de LADRILLERA obteniendo como resultado que la norma aplicable sería la RGAIMCI, ya que es la

⁶⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 2488-2002-HC con fecha 18 de marzo de 2004; y, Expediente 0442-2007-MC con fecha 20 de marzo de 2007.

norma material vigente al inicio del PAS y, no la RPADAIM. Así pues, esto significaría que todas las disposiciones del RGAIMCI deben ser tomadas en cuenta por el OEFA al momento de determinar si corresponde declarar la responsabilidad administrativa de LADRILLERA.

Ahora, en este punto, podría resultar ajeno aplicar jurisprudencia penal al presente caso administrativo. No obstante, autores como Nieto, el cual es un defensor de la sustantividad del Derecho Administrativo sancionador, sostiene sin dudas que es necesaria la aplicabilidad de los principios del Derecho Penal por razones cronológicas, constitucionales y dogmáticas.⁶⁶ Esto a razón de que, tal como lo señalan Rebollo, Izquierdo, Alarcón y Bueno, el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador tiene una relación basada en la unidad del *ius puniendi* del Estado, ya que se ejerce el *ius puniendi* tanto cuando las autoridades administrativas imponen sanciones administrativas, como cuando los jueces imponen penas.⁶⁷ Incluso, para autores como Gómez y Sanz, los delitos y las infracciones administrativas son fenómenos sustancialmente idénticos, ya que ambos persiguen un objetivo similar que es tutelar un bien jurídico en específico⁶⁸, que en el presente caso es el medio ambiente y sus componentes. Por lo previamente mencionado, en atención a las diferentes aristas que comparten el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador, así como en atención a que el Derecho Penal tiene un mayor y más amplio desarrollo de ciertos dogmas jurídicos, es que considero, al igual que Huapaya, Sanchez y Alejos, la utilidad de recurrir al Derecho penal cuando en este se aprecie una dogmática más desarrollada y perfeccionada que aquella del Derecho administrativo sancionador, por lo cual, es plenamente válido hacer símiles entre ambas ramas.⁶⁹

Así pues, con base a la doctrina penal desarrollada a la fecha, es posible adoptar el criterio del Tribunal Constitucional al presente caso en particular. Para ello, es importante brindar un mayor acercamiento a esta postura, más aún cuando en el

⁶⁶ Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador* (Madrid: Tecnos, 2012) 134-135.

⁶⁷ Manuel Rebollo Puig, Manuel Alarcón Izquierdo, Lucía Alarcón Sotomayor y Antonio Bueno Armijo, «Panorama del derecho administrativo sancionador en España», *Estudio Socio-Jurídicos*, N° 7 (2005): 24.

⁶⁸ Manuel Gómez Tomillo e Iñigo Sanz Rubiales, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General* (Aranzadi: Navarra, 2010): 91.

⁶⁹ Ramón Huapaya Tapia, Lucio Sánchez Pavis y Oscar Alejos Guzmán, «El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General», 590-592.

marco del principio de legalidad, la aplicación de leyes penales no debe inobservar la prohibición de aplicar retroactivamente una ley penal desfavorable.

Es por ello que, para no afectar el principio de legalidad previamente mencionado y con ello no aplicar retroactivamente una ley, la doctrina penal ha brindado un desarrollo del criterio que debe tenerse en cuenta para la aplicación de una norma posterior que sucede a la ley vigente al momento en que se cometió la conducta típica. En este desarrollo doctrinario contamos con autores como Gonzalez Rus y Gonzalez Tapia, quienes señalan que, si en el tiempo de duración del delito permanente se produjera una sucesión de leyes penales, la última ley promulga procederá a ser aplicada únicamente respecto de los hechos realizados durante su vigencia⁷⁰. Siguiendo la misma línea, autores como Jescheck y Weigend sostienen que en el caso de delitos permanentes la ley posterior deja de lado a la ley anterior cuando la conducta antijurídica creada por el autor alcanza el periodo de vigencia de la nueva ley incluso si esta es más desfavorable.⁷¹ Igualmente, Jakobs señala que la ley posterior resultará exclusivamente aplicable al comportamiento que el autor continúe realizando bajo la vigencia de la nueva ley.⁷²

En esa medida, tal como señala Hurtado y la doctrina dominante, el criterio para aplicar la norma posterior a la norma vigente cuando se cometió la conducta típica solo se aplicará en caso de delitos permanentes y siempre que el agente siga ejecutando la conducta antijurídica a la entrada en vigor de la nueva ley.⁷³

Señalado ello, al extrapolar esta doctrina penal al Derecho Administrativo Sancionador, tendremos como dogma jurídico para las infracciones permanentes la siguiente: la nueva norma administrativa resultará aplicable siempre que la conducta típica que gatilló la comisión de una infracción permanente, continúe consumándose bajo el imperio de la nueva norma administrativa.

Tras la identificación de tal dogma jurídico, considero que el mismo resulta aplicable al caso de LADRILLERA toda vez que, la conducta típica de desarrollar actividades

⁷⁰ Juan José Gonzalez Rus y María Isabel Gonzalez Tapia, *Comentarios al Código Penal* (Madrid: EDERSA, 1999), 303.

⁷¹ Hans Heinrich Jescheck y Thomas Weigend, *Tratado de Derecho Penal Parte General* (Granada: Editorial COMARES, 2002), 148.

⁷² Günter Jakobs, *Derecho Penal Parte General, Fundamentos y Teoría de la Imputación* (Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 1997), 116 - 117.

⁷³ José Hurtado Pozo, *Manual de Derecho Penal, Parte General I* (Lima: Pontificia Universidad Católica, Grijley y Universidad de Friburgo, 2005), 310.

productivas sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente que conllevó a la comisión de una infracción permanente por parte de LADRILLERA no solo se cometió bajo el imperio de la ya derogada RPADAIM, sino que siguió cometiéndose bajo el imperio de la nueva norma que es el RGAIMCI. Ello a razón de que LADRILLERA, hasta el inicio del presente PAS no había cesado la infracción administrativa observada durante la supervisión.

Por lo previamente mencionado, sin lugar a dudas, al inicio del presente PAS la autoridad administrativa debió considerar como norma sustantiva aplicable las disposiciones normativas del RGAIMCI. En esa línea, para determinar si existe una responsabilidad administrativa que deba ser declarada, primero el OEFA debe tener en cuenta lo dispuesto mediante el artículo 53 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI previamente analizados, ya que son las disposiciones mediante las cuales se reguló la adecuación ambiental, la cual como previamente se ha analizado resulta aplicable a LADRILLERA. Por tanto, LADRILLERA contaba con un plazo de tres años para poder adecuarse y presentar su IGA correctivo ante PRODUCE, tal como lo hizo antes del inicio del presente PAS.

Por tanto, si bien nos encontramos frente a una conducta típica que generó la comisión de una infracción administrativa, el OEFA finalmente no puede pretender reconocer la responsabilidad administrativa ni mucho menos imponer sanciones, ya que en el marco de la nueva norma vigente se reguló el plazo de adecuación ambiental de tres años, plazo que durante el inicio y transcurso del presente PAS aún seguía vigente, por tanto es irracional pretender reconocer la responsabilidad de LADRILLERA si aún podía cumplir con la obligación ambiental de presentar un IGA correctivo, como lo hizo antes del inicio del presente PAS. Asimismo, cabe señalar que la intención del legislador fue otorgar un plazo de tres años para ejecutar la adecuación normativa, siendo el incentivo de esta adecuación ambiental el no sancionar en paralelo al administrado, toda vez que, de lo contrario se podría generar paradójicamente un desincentivo de los actores a la adecuación ambiental.

En ese sentido, la DFAI no debió sancionar la LADRILLERA mediante la imposición de una multa de 12.24 UIT ni mucho menos imponer una medida correctiva tal como paralización de actividades hasta obtener la aprobación del IGA

correctivo, toda vez que, en reiterada jurisprudencia, el OEFA ha dispuesto que los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:

- a) Que, se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
- b) Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
- c) Que la medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

Como es claro, en el presente caso no correspondía que la DFAI declare la responsabilidad del administrado, con lo cual, al no cumplir con el primer aspecto a considerar para emitir una medida correctiva, tampoco se debió imponer una medida correctiva.

VIII. VALORACIÓN JURÍDICA PERSONAL FUNDAMENTADA SOBRE LA FORMA EN LA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE RESOLVIÓ LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS EN EL EXPEDIENTE

8.1 RESOLUCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

8.1.1 Determinar si la obligación de contar con un Instrumento de Gestión Ambiental preventivo debidamente aprobado por la autoridad competente es exigible.

Mediante la Resolución Directoral N° 2261-2018-OEFA-DFAI se dispuso declarar la responsabilidad administrativa de LADRILLERA, imponiendo como sanción una multa de 12.24 UIT y una medida correctiva de paralización de actividades hasta demostrar que cuenta con el IGA correctivo aprobado por PRODUCE. La razón para resolver de tal forma es la siguiente:

- (i) La adecuación ambiental solo resulta aplicable para aquellas actividades que ya se encontraban en ejecución para el año de 1997, es decir, para aquellas actividades que se encontraban en curso cuando se dispuso la entrada en vigencia de la RPADAIM, por lo cual, al haber LADRILLERA iniciado actividades en el año 1999, le correspondía gestionar un IGA preventivo. No obstante, no cumplió con tal obligación y por ende ha cometido una infracción administrativa.

Con lo previamente señalado, la lógica de la DFAI desde mi perspectiva es contradictoria toda vez que, sabiendo que al presente caso le resulta aplicable lo dispuesto por el RGAIMCI, no aplica las disposiciones de esta norma, todo lo contrario, aplica las disposiciones y supuestos que el RPADAIM ha regulado para la Adecuación Ambiental, pese a que esta norma ya se encontraba derogada para el inicio del presente PAS.

Así pues, como en líneas previas se ha desarrollado, la motivación de la DFAI al momento de resolver el presente caso vulnera abiertamente los principios de legalidad y razonabilidad. Ello, ya que la DFAI no ha interpretado adecuadamente lo observado en el RGAIMCI respecto de la adecuación ambiental que consiste en ser exigible a todas aquellas actividades que se encontraban en curso a la entrada en vigente de la RGAIMCI, tal cual es el caso de LADRILLERA y, por ende, no corresponde aplicar excepciones que la norma no ha establecido.

Por lo previamente analizado, a LADRILLERA ya no le es exigible contar con un IGA preventivo para el desarrollo de sus actividades, por el contrario, le corresponde presentar un IGA correctivo dentro del plazo de adecuación otorgado por Ley, que fue lo que justamente hizo el pasado 09 de setiembre de 2018.

8.1.2 Determinar si se debe declarar la responsabilidad administrativa del administrado, imponer una multa y una medida administrativa por la infracción administrativa de realizar actividades productivas sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental debidamente aprobado por la autoridad.

La DFAI para la emisión de la Resolución Directoral N° 2261-2018-OEFA-DFAI no tomó en cuenta qué tipo de infracción administrativa era analizada en el presente caso, por lo cual, para su pronunciamiento no consideró que al estar analizando una infracción permanente debe tener en cuenta que corresponde aplicar al presente caso la norma vigente y no la norma derogada que resultó estar vigente cuando se cometió la infracción administrativa.

Por tanto, el pronunciamiento del OEFA vulneró abiertamente el principio de legalidad, ya que pretendió sancionar a LADRILLERA pese a que sus

actividades se encontraban sujetas al plazo de adecuación ambiental de tres años dispuesto por la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI.

Así pues, no determinar claramente frente a qué tipo de infracción nos encontramos ha conllevado que la DFAI emita diferentes pronunciamientos aplicando la RPADAIM cuando ya se encontraba vigente el RGAIMCI para calificar una infracción permanente como el no contar con un IGA aprobado por la autoridad competente, lo que ha conllevado que en diferentes resoluciones de primera instancia el OEFA haya dispuesto declarar incorrectamente la responsabilidad administrativa de administrados que, conforme a los supuestos previamente estudiados, sí les resultaba aplicable la adecuación ambiental y, por ende, contaban con un plazo de tres años para presentar su IGA correctivo ante PRODUCE para su respectiva evaluación. Dichos pronunciamientos son citados a continuación:

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3328-2018-OEFA/FSAI⁷⁴

EXPEDIENTE N° 2921-2017-OEFA/DFSAI/PAS

Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado con fecha 23 de enero de 2018

20. Cabe señalar que, de la Consulta RUC de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT se verifica que se indica como fecha de inicio de actividades del administrado, el 1 de mayo de 2013 cuando se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, el cual en su artículo 10° establece que las actividades nuevas debían contar con una Declaración de Impacto Ambiental o un Estudio de Impacto Ambiental como requisito previo a sus actividades. Por lo que, el administrado debió cumplir con la obligación ambiental de contar con su instrumento de gestión ambiental para las actividades que iba a realizar en la Planta Carabayllo.

21. Asimismo, cabe precisar que lo señalado por el propio administrado, así como de la revisión del listado de Estudios Ambientales Aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria del Ministerio de la

⁷⁴ Resolución Directoral N° 3328-2018-OEFA/FSAI de fecha 23 de setiembre de 2018 con Expediente N° 2921-2017-OEFA/DFSAI/PAS.

Producción -PRODUCE, publicados en su portal web, se puede verificar que, a la fecha de emisión de la presente Resolución Directoral, no cuenta con la certificación ambiental correspondiente.

22. Por los argumentos expuestos, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en su escrito de descargos.

23. De acuerdo a lo expuesto, la conducta materia de análisis configura la infracción imputada en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que corresponde declarar la responsabilidad del administrado en cuanto a la imputación materia de análisis, referida a realizar actividades industriales en la Planta Carabayllo sin contar con el instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2463-2018-OEFA/DFAI⁷⁵

EXPEDIENTE N° 2741-2017-OEFA/DFSAI/PAS

Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado con fecha 11 de
septiembre de 2018

25. Conforme a ello y a lo señalado en los párrafos anteriores, el plazo máximo de tres (3) años para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente, solo es aplicable para aquellas actividades en curso a la entrada de vigencia de la RPADAIM y que hayan sido priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.

26. En atención al desarrollo anterior, corresponde indicar que de conformidad con lo establecido en el Portal Web de Consulta RUC, el administrado inició sus actividades el 04 de diciembre de 2015; por lo que, se concluye lo siguiente:

a) El administrado realiza actividades industriales nuevas del rubro fabricación de productos minerales no metálicos en atención a la fecha de entrada en vigencia del RPADAIM (octubre de 1997); y,

⁷⁵ Resolución Directoral N° 2463-2018-OEFA/DFAI de fecha 18 de octubre de 2018 con Expediente N° 2741-2017-OEFA/DFSAI/PAS.

b) No se encontraba inmerso en alguno de los supuestos (i) o (ii) indicados en el numeral precedente.

27. Por las razones expuestas, no puede ser comprendido dentro de los alcances del supuesto establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE; y, por tanto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

(...)

32. Dicha conducta configura la infracción imputada en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que, corresponde declarar la responsabilidad administrativa del administrado, respecto del presente PAS.

Entonces, una vez más, la DFAI no contaba con criterios claros para poder determinar si en un caso en específico le resultaba aplicable la adecuación ambiental o no, en el marco de la RGAIMCI y, por ende, sus interpretaciones variaban en función de cada caso en específico, haciendo que en el presente se disponga incorrectamente declarar la responsabilidad administrativa, la imposición de una multa y una medida correctiva.

8.2 RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

8.2.1 Determinar si la obligación de contar con un Instrumento de Gestión Ambiental preventivo debidamente aprobado por la autoridad competente es exigible.

Mediante la Resolución No. 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM se dispuso revocar la Resolución Directoral N° 2261-2018-OEFA-DFAI y declarar el archivo del presente PAS. Las razones para resolver de tal forma son las siguientes:

- (i) A LADRILLERA le corresponde la adecuación ambiental, ya que sus actividades se encontraban en curso a la entrada en vigencia del RGAIMCI, es decir, se encontraban en curso para el 09 de octubre de 2015. Ello, toda vez que, la adecuación ambiental resultaba aplicable a todas aquellas actividades en curso, entiéndase ello como “cualquier actividad de la industria manufacturera de competencia del PRODUCE que se viene ejecutando” a la emisión del RGAIMCI; y,

- (ii) Las actividades de LADRILLERA se encuentran sujetas al aprovechamiento de los recursos naturales y no cuenta con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o un Diagnóstico Ambiental Preliminar.

Con lo previamente señalado, la lógica del TFA desde mi perspectiva es correcta, ya que ha llevado a cabo una adecuada interpretación del artículo 53 y de la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI y sus respectivas definiciones. Haciendo que, de esta forma, determine correctamente cuáles son los supuestos de aplicación de la Adecuación Ambiental, donde claramente, resultan aplicables a LADRILLERA, como previamente se ha señalado.

Lo que me gustaría resaltar, es que el TFA debió realizar un mayor desarrollo respecto a por qué la interpretación que venía haciendo la DFAI era incorrecta, y como esta iba en contra de las finalidades últimas del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, tal como se ha desarrollado previamente en el presente Informe. Esta aclaración, desde mi perspectiva, es necesario a fin de poder brindar a la Administración las razones por las que la inadecuada interpretación de las normas puede conllevar a afectar los bienes jurídicos que se buscan tutelar.

8.2.2 Determinar si se debe declarar la responsabilidad administrativa del administrado, imponer una multa y una medida administrativa por la infracción administrativa de realizar actividades productivas sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental debidamente aprobado por la autoridad.

El TFA para la emisión de la Resolución No. 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, tuvo un gran acierto que fue el calificar a la infracción administrativa observada como una infracción permanente, conforme a las propias definiciones que nos había otorgado el TUO de la LPAG y la doctrina.

Con esta premisa correctiva, pudo concluir que las disposiciones que debían resultar aplicables al presente caso eran las del RGAIMCI y no las del RPADAIM. Así pues, habiendo absuelto previamente qué obligaciones y supuestos había dispuesto la RGAIMCI era claro que a LADRILLERA le resultaba aplicable la Adecuación Ambiental y con ello contaba con un plazo de tres años para cumplir con su obligación de presentar un IGA correctivo ante la

autoridad ambiental competente. En ese sentido, el TFA no podía disponer declarar la responsabilidad administrativa de un incumplimiento de obligación ambiental que todavía contaba un plazo para ser cumplida.

Lo que me gustaría resaltar es que, el TFA, a mi criterio, debió realizar un mayor desarrollo respecto a por qué cuando sucedía un cambio normativo, a la infracción permanente le resulta aplicable la norma vigente. Y es que, a lo largo de la Resolución No. 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM no se hace un desarrollo de por qué se aplica ese criterio al caso en particular.

Es a razón de ello que mediante el presente informe se hace un desarrollo de por qué al presente caso le corresponde aplicar lo dispuesto mediante la normativa vigente y cuál debe ser el criterio a seguir para no vulnerar el principio de legalidad; así como se hace un desarrollo sobre la posibilidad de extrapolar dogmas penales a casos administrativos como el presente.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Una de las principales obligaciones en materia ambiental, la cual es transversal a todos los sectores, es que el desarrollo de actividades o proyectos de inversión que generan un impacto negativo significativo contra el medio ambiente requiere de contar con un Instrumento de Gestión Ambiental debidamente aprobado por la autoridad competente. En el presente caso, al inicio del presente PAS y durante su desarrollo, LADRILLERA no cumplía con esta obligación ambiental, dado que había desarrollado sus actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente.
- Los Instrumentos de Gestión Ambiental que pueden ser tramitados ante la autoridad competente se clasifican, conforme al momento en el cual se gestionan, como preventivos y correctivos. En el presente caso, toda vez que LADRILLERA ya había iniciado actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental, ya no calzaba en el supuesto para gestionar un Instrumento de Gestión Ambiental preventivo, ya que estos se gestionan previamente al inicio de sus actividades.
- La adecuación ambiental es regulada por cada sector en específico, por lo cual, para disponer de su aplicación se requiere previamente de poder definir correctamente cuáles son sus supuestos de aplicación. Una vez definidas claramente los supuestos establecidos se debe proceder con verificar si el caso en

específico se subsume a estos. En el sector industria, conforme con el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno – RGAIMCI la adecuación ambiental es aplicable a todas aquellas actividades en curso a la entrada en vigencia del mencionado Reglamento, conjuntamente de sí, se encuentran sujetas al cumplimiento de LMPs, de ECAs, aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar. Teniendo en cuenta ello, a LADRILLERA le resulta aplicable la Adecuación Ambiental, ya que sus actividades se encontraban en curso a la entrada en vigencia del mencionado Reglamento y sus actividades se encuentran sujetas al aprovechamiento de recursos naturales. Desconocer ello vulnera los principios de legalidad y razonabilidad.

- La adecuación ambiental para el sector industria señala que el administrado cuenta con un plazo de tres años para cumplir con su obligación de presentar ante la autoridad ambiental competente su Instrumento de Gestión Ambiental correctivo para su respectiva evaluación y, de corresponder, su aprobación. En ese sentido, el administrado cuenta con un plazo razonable para adecuar sus actividades a las normativas ambientales vigentes. A fin de promover la adecuación ambiental, en el sector industria se promovió el no sancionar a los administrados a fin de que esto no sea un desincentivo para la adecuación ambiental. Dado que a LADRILLERA le resulta aplicable la Adecuación Ambiental en el sector industria, contaba con un plazo de tres años para cumplir con su obligación de presentar su Instrumento de Gestión Ambiental correctivo ante el Ministerio de la Producción, por lo cual, el OEFA no debe pretender sancionar a LADRILLERA pues aún cuenta con un plazo para cumplir con tal obligación ambiental.
- Como recomendación, quedaría pendiente como tarea del legislador el regular la adecuación ambiental para aquellos sectores que aún no cuentan con tal mecanismo jurídico, tal cual es el caso del sector agricultura. Esto con la finalidad de permitir que diferentes administrados puedan continuar con sus actividades cumpliendo con lo dispuesto en la normativa ambiental vigente que les resulta aplicable.

X. REFERENCIAS

10.1 DOCTRINA

- Aldana Durán, Martha. «La Fiscalización Ambiental en el Perú: Orígenes, Estado Actual y Perspectivas Futuras», *Revista Derecho & Sociedad*, N° 41 (2013), 330-331.
- Baca Oneto, Víctor. «La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General», *Revista Derecho & Sociedad*, N° 37 (2012): 263-274.
- Caballero Sánchez, Rafael. «Prescripción de infracciones y sanciones.», *Diccionario de Sanciones Administrativas*, (2010): 641-666.
- Calle Valladares, Isabel y Pulgar-Vidal, Manuel. *Manual de Legislación Ambiental*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2010.
- Conesa, Vitora. *Guía metodología para la evaluación del impacto ambiental*. Madrid: Mundi-Presa, 2010.
- Danós, Jorge. «La prescripción de las infracciones de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador», *Congreso Internacional de Derecho Administrativo: Derecho Administrativo en el Siglo XXI* (2013): 693-726.
- De La Puente Brunke, Lorenzo y Vargas Tacuri, David. «Notas sobre la aplicación de la norma ambiental peruana en el tiempo», *Revista Derecho & Sociedad*, N° 50 (2018): 34.
- De Palma del Teso, Ángeles. «Las Infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.», *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 112 (2001): 553-574.
- Gallardo Castillo, María Jesús. *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*. España: Iustel, 2008.
- García Cerrón, Erick. «Impactos ambientales (no) significativos e instrumentos de gestión ambiental de adecuación y correctivos del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental», *Actualidad Jurídica*, N° 308, 250.
- Gonzales-Varas, Santiago. «Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental», *El estudio de impacto ambiental* (2002): 255.

- Gómez Tomillo, Manuel e Sanz Rubiales, Iñigo. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*. Aranzadi: Navarra, 2010.
- Gonzalez Rus, Juan José y Gonzalez Tapia, María Isabel. *Comentarios al Código Penal*. Madrid: EDERSA, 1999.
- Guzmán Napuri, Christian. *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Instituto Pacífico, 2013.
- Heinrich Jescheck, Hans y Weigend, Thomas. *Tratado de Derecho Penal Parte General*. Granada: Editorial COMARES, 2002.
- Hurtado Pozo, José. *Manual de Derecho Penal, Parte General I*. Lima: Pontificia Universidad Católica, Grijley y Universidad de Friburgo, 2005.
- Huapaya Tapia, Ramón; Sánchez Povis, Lucio y Alejos Guzmán, Oscar. «El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General», *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano*, Palestra (2018), 588-590.
- Informe Defensorial Extraordinario, «Los conflictos socio ambientales por actividades extractivas en el Perú», Defensoría del Pueblo: 11 y 12.
- Jakobs, Günter. *Derecho Penal Parte General, Fundamentos y Teoría de la Imputación*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 1997.
- Kahatt, Karim y Azerrad, Cecilia. «Del criterio cuantitativo al criterio cualitativo en la evaluación de impacto ambiental» *Derecho PUCP*, N° 70 (2013): 86.
- Lanegra Quispe, Iván K. *El (Ausente) Estado Ambiental*. Lima: Realidades, 2008.
- Lopez, Pedro y Ferro, Alejandro. *Derecho Ambiental*. México: Iure Editores, 2006.
- Lozano Cutanda, Blanca. *Derecho ambiental administrativo*. Madrid: Dykinson, 2009.
- Prats Catalá, Joan. «Derecho y Management en las Administraciones Públicas» *Ekonomiaz*, N° 26 (1993): 13, <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-DerechoYManagementEnLasAdministracionesPublicas-273968.pdf>.
- Morón Urbina, Juan Carlos. «Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley peruana», *Advocatus*, N° 13 (2005), 2.
- Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2009.
- Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2012.

- Ocampo, Fernando. «El principio de razonabilidad como límite a la tipificación reglamentaria de los Organismos reguladores», *Ius et Veritas*, N° 42 (2011): 296.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, *La Fiscalización Ambiental en el Perú* (Lima: OEFA, 2014), 30.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, *La vinculación y retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental* (Lima: OEFA, 2016), 86.
- Rebollo Puig, Manuel; Alarcón Izquierdo, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía y Bueno Armijo, Antonio. «Panorama del derecho administrativo sancionador en España», *Estudio Socio-Jurídicos*, N° 7 (2005): 24.
- Vera Torrejón, José Antonio y Caicedo Safra, Paola. «El Impacto Ambiental Negativo y su Evaluación Antes, Durante y Después del Desarrollo de Actividades Productivas», *Revista Derecho & Sociedad*, N° 42: 221.
- Vera Torrejón, José Antonio. «La mitigación ambiental en las actividades productivas o extractivas: concepto, obligatoriedad y aplicación práctica», *Revista de Derecho Ambiental*, N° 15: 140.
- Verna Coronado, Vito. «Tres áreas en la evolución de la regulación del impacto ambiental», *Derecho PUCP*, N° 70 (2013): 64.
- Verna Coronado, Vito. «Derecho y fiscalización ambiental» *Advocatus*, N° 28 (2017), 444.
- Wieland Fernandini, Patrick. *Introducción al Derecho Ambiental*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017.

10.2 JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente No. 0048-2004/AI, de fecha 01 de abril de 2005.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 01873-2009-PA/TC, de fecha 3 de setiembre de 2010.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 1797-2002-HD/TC de fecha 29 de enero de 2003.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 2488-2002-HC con fecha 18 de marzo de 2004; y, Expediente 0442-2007-MC con fecha 20 de marzo de 2007.

- Resolución Directoral N° 3328-2018-OEFA/FSAI de fecha 23 de setiembre de 2018 con Expediente N° 2921-2017-OEFA/DFSAI/PAS.
- Resolución Directoral N° 2463-2018-OEFA/DFAI de fecha 18 de octubre de 2018 con Expediente N° 2741-2017-OEFA/DFSAI/PAS.

10.3 NORMAS CITADAS

- Constitución Política del Perú de 1993
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que aprobó la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que aprobó la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Legislativo N° 613, que aprueba el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- Decreto Legislativo N° 757, que aprueba la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.
- Ley N° 28611, que aprueba la Ley General del Ambiente.
- Ley N° 27446, que aprueba la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental,
- Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446.
- Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
- Ley N° 29325, que aprueba la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- Ley N° 30011, que modificó la Ley N° 29325.
- Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, que aprueba la Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA.
- Decreto Supremo N° 19-97-ITINCI, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera
- Decreto Supremo N° 025-2001-MITINCI, que aprueba el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera

- Decreto Supremo N° 003-2002-MINAM, que aprueba los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para efluentes y emisiones para la adecuación ambiental de actividades de los rubros cemento, cerveza y papel
- Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del para la Industria Manufacturera y Comercio Interno
- Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión.
- Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA
- Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones Administrativas y Sanciones relacionadas con los IGA aplicables a los administrados que se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA
- Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, que aprueba la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.
- Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA-CD, que aprueba la modificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD.
- Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los IGA y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas.